

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
ИМЕНИ Е.М. ПРИМАКОВА РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

На правах рукописи

РУДЕНКОВА Дарья Эдуардовна

**ЛОББИЗМ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ:
ПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ**

Специальность: 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
доктор политических наук,
профессор Стрежнева М.В.

Москва – 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Лоббисты в политической системе Европейского союза	25
1.1 Особенности политической системы ЕС	27
1.2 Проблема демократической легитимности Европейского союза	47
1.3 Теоретико-методологические подходы к изучению лоббизма и групп интересов в ЕС.....	56
Глава 2. Особенности лоббирования наднациональных решений	70
2.1 Доступ лоббистов к институтам ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора.....	71
2.2 Стадия подготовки законопроекта: Комиссия	75
2.3 Лоббирование законодательных институтов ЕС: Парламент и Совет	87
2.4 Новая система комитологии в ЕС	96
Глава 3. Эволюция правил лоббистской деятельности и способы регулирования лоббизма	112
3.1 Этапы развития лоббизма на уровне ЕС.....	113
3.2 Парламент как регулятор деятельности лоббистов.....	118
3.3 Регулирование деятельности лоббистов – Европейская комиссия.....	132
3.4 Постлиссабонский этап регулирования лоббистской деятельности	147
Заключение.....	154
Список использованных источников и литературы	159

Введение

В современных демократиях лоббизм является важным и неотъемлемым элементом политической системы. Расширение компетенций институтов Европейского союза (ЕС) и перераспределение полномочий между национальным и наднациональным уровнями власти в пользу последнего способствовало оформлению специфичной системы представительства интересов. Практика продвижения групповых интересов возникла в 1950-е гг. одновременно с созданием экономических сообществ и стала неотъемлемой частью политического процесса. На сегодняшний день европейский лоббизм отличается особыми механизмами и процедурами, которые адаптированы к меняющейся институциональной структуре ЕС и эволюционируют вместе с ней. Однако вопрос о необходимости нормативного регулирования лоббизма в ЕС привлек широкое внимание как политических и общественных деятелей, так и исследователей только в конце 1980-х – начале 1990-х гг. В настоящее время он является особенно актуальным.

Поводом для возобновления дебатов об ужесточении правил взаимодействия лоббистов с европейскими институтами стало избрание Жан-Клода Юнкера на пост председателя Европейской комиссии (ЕК). В своей предвыборной программе он особо подчеркнул давно назревшую необходимость демократических преобразований и высказал намерение «повысить уровень прозрачности в тех аспектах, которые касаются взаимодействия со стейкхолдерами и лоббистами»¹. Такое заявление вызвало оживление среди активистов и сторонников регулирования лоббистской деятельности, в особенности на фоне председательства Жозе Мануэля Баррозу, который, находясь во главе Комиссии в течение 10 лет, показал более чем скромные результаты в том, что касается участия лоббистов в процессе принятия решений.

¹ Juncker J.-C. A new start for Europe: my agenda for jobs, growth, fairness and democratic change [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf (accessed: 12.04.2016)

Регулирование лоббизма на европейском уровне имеет большое значение для национальных и наднациональных игроков интеграционного поля, отстаивающих свои интересы в европейских органах власти; для граждан Евросоюза и для широкой общественности, чьи интересы затрагивают принимаемые решения. Это важно и с точки зрения решения задачи представительства российских интересов на европейском уровне.

Актуальность темы исследования определяется, прежде всего, международно-политическим значением вопроса демократизации интеграционных объединений в условиях глобализации хозяйственного управления. Одной из современных политических тенденций в мире является усиление роли надгосударственных формирований, объединяющих группы игроков разной природы. Этот процесс может сопровождаться созданием наднациональных институтов и механизмов политического управления и властных органов как глобального, так и регионального уровней. В этой связи растет значение легитимности и прозрачности принятия транснациональных решений на наднациональном уровне.

Вопрос о взаимодействии лоббистов с европейскими институтами имеет особое значение для российских компаний, представленных на Едином внутреннем рынке ЕС: для России Евросоюз является крупнейшим торговым и экономическим партнером. Энергетические, химические, металлургические, коммуникационные корпорации третьих стран сталкиваются в своей деятельности на территории Евросоюза с ограничениями. Вследствие этого у них возникает потребность отстаивать свои интересы в структурах интегрированной Европы, что тем более актуально для России в нынешней ситуации кризиса в ее отношениях с ЕС и взаимным введением санкций. Анализ проблемы позволяет уточнить специфику лоббирования «по-европейски», что помогает не только повысить осведомленность о правовых возможностях влияния групп интересов на принимаемые в ЕС решения, но и спрогнозировать дальнейшие пути развития

отношений между бизнесом и властью в единой Европе после вступления в силу Лиссабонского договора (Договора о реформе) 2007 г.

Наблюдаемый в настоящее время процесс политизации европейской интеграции порождает запрос на демократизацию политической системы, о чем свидетельствуют существующие в единой Европе дефицит демократии и кризис легитимности. Особую значимость в решении этих проблем приобретает повышение уровня прозрачности процесса принятия решений за счет введения регулирования лоббизма – задача, которая стоит на повестке дня в ЕС сегодня.

Объектом диссертационного исследования выступает институт лоббизма в том виде, в котором он сложился в ЕС.

Предметом исследования являются особенности регулирования лоббизма в ЕС в контексте трансформации политической системы.

Хронологические рамки исследования можно условно определить в интервале с 2009 по 2015 гг., поскольку рассматривается политическая система Евросоюза после реформы Лиссабонского договора, вступившего в силу в 2009 г. Вместе с тем, периодизация, использованная для анализа развития непосредственно предмета исследования, охватывает и более ранний временной промежуток, а именно с середины 1980-х гг., когда стал складываться специфический европейский тип лоббирования.

Исследовательская проблема заключается в необходимости выявления причин, из-за которых возникла потребность регулирования лоббизма в политической системе ЕС. Институт лоббизма «по-европейски» начинает складываться с момента возникновения Европейских сообществ, которые задумывались как отраслевые структуры с четко обозначенным кругом компетенций в определенных отраслях. В таких функциональных объединениях лоббисты служили поставщиками информации и обеспечивали легитимность «на выходе», при этом вопроса о введении регулирования лоббизма не возникало. Однако с 1990-х гг. система начала постепенно политизироваться, и решения, принимаемые институтами ЕС, стали привлекать большее общественное

внимание и активно оспариваться. Начался одновременный процесс демократизации этой системы, который потребовал повышения легитимности «на входе», потому что граждане стали требовать собственного участия в процессе принятия наднациональных решений. Соответственно, изменилось место групп интересов в этой системе: их участие также стало более политизированным, а активная вовлеченность в политический процесс создает потребность введения более четкого регулирования их взаимодействия с институтами ЕС. Поэтому изучение причин, по которым в политической системе возникает запрос на изменение правил участия в политическом процессе, представляется важной научной проблемой, заслуживающей отдельного рассмотрения.

Гипотеза диссертационного исследования заключается в том, что в условиях политизации европейской интеграции, введение регулирования взаимодействия лоббистов с институтами ЕС способно повысить уровень прозрачности работы данных институтов, а также укрепить легитимность принимаемых решений, что, в свою очередь, будет способствовать преодолению дефицита демократии.

Цель диссертационного исследования состоит в том, чтобы выявить такие изменения политической системы, которые повлекли за собой необходимость введения более четкого регулирования взаимодействия между институтами системы и лоббистами. Для этого нужно проанализировать политико-правовые рамки регулирования лоббизма в ЕС в контексте трансформации его институциональной системы. Важно найти баланс в регулировании лоббизма, при котором были бы соблюдены принципы демократического управления и, вместе с тем, удовлетворены запросы политической системы на получение информации.

Для достижения поставленной в диссертации цели необходимо решить следующие **задачи**:

- 1) исследовать особенности политической системы ЕС;

2) выявить место и роль лоббистов в данной политической системе с использованием современных теоретико-методологических подходов к изучению института лоббизма;

3) рассмотреть проблематику дефицита демократии и кризиса легитимности в ЕС;

4) уточнить концептуальную модель легитимности, которая в наибольшей мере соответствует политической системе ЕС;

5) изучить особенности участия лоббистов в политическом процессе после вступления в силу Лиссабонского договора;

6) рассмотреть стратегии лоббирования наднациональных решений в исполнительных и законодательных институтах Евросоюза;

7) проанализировать процесс развития нормативного регулирования лоббизма в ЕС.

Теоретической основой исследования послужил *неоинституционализм* в двух его разновидностях – (нео)институционализм рационального выбора и социологический (нео)институционализм. Неоинституционализм дает возможность проанализировать, каким образом институты влияют на артикуляцию и выражение коллективных интересов в политике. Определение интересов и установление баланса интересов рассматривается в качестве политического результата, который необходимо проанализировать, но не в качестве отправной точки анализа или объективной данности. Политические акторы в рамках подобного подхода выражают свои интересы через публичные и общественные институты, что способствует структурированию их отношений как с властью, так и с другими акторами.

Особенность неоинституционализма состоит в том, что он уделяет приоритетное внимание процедурам и процессам принятия решений. С точки зрения неоинституционализма, институтами являются как формальные нормы, так и неформальные правила, которые в совокупности образуют сложные формы взаимодействий и организационных отношений. В контексте настоящей

диссертационной работы лоббизм предстает как сложившийся институт, а также устоявшаяся практика, которая выступает элементом функционирования многоуровневой политической системы ЕС. Анализ процедур является неотъемлемой частью неинституционального исследования. Важность процедур определяется, в частности, их способностью оказывать влияние на институциональный дизайн.

Теоретическая база исследования была дополнена такой разновидностью неинституционализма как *теория организаций*, которая привлекает внимание к особенностям институционального дизайна интеграционного объединения. Принимая во внимание характер поставленных в диссертационном исследовании задач, были также использованы родственные неинституционализму теория *многоуровневого управления*; *структурно-функциональный подход* при рассмотрении деятельности лоббистов в рамках оформившихся структур и институтов; *концепция политических сетей*, позволяющая анализировать взаимодействие акторов разной природы в политической системе.

Методологической основой исследования послужил системный подход в сочетании с принципами институционального анализа, который предполагает использование традиционных методов политического исследования, особенно исторического и качественного анализа, для интерпретации институциональной динамики. Комплексное исследование института лоббизма в ЕС на основе какого-либо одного метода представляется малопродуктивным, в силу сложности предмета. Поэтому в ходе исследования были использованы методы, относящиеся к различным теоретическим концепциям интеграции, но при этом способствующие наиболее полному изучению отдельных аспектов объекта исследования.

Среди использованных методов следует отметить:

- 1) системный анализ, позволяющий рассматривать политическую систему ЕС как сложную структуру, состоящую из отдельных частей и взаимодействующую со внешней средой;

- 2) метод сравнительного анализа для исследования лоббизма и его регулирования в разных политических системах;
- 3) метод анализа конкретных случаев (*case-study*) для иллюстрации отдельных положений исследования из практики лоббирования;
- 4) качественный контент-анализ для изучения официальных документов, программ, заявлений;
- 5) построение структурно-функциональных моделей, дающих возможность рассматривать объект в системе взаимодействий с другими акторами (в данном случае – с институтами).

Важным методологическим нововведением диссертации стал отказ от традиционного описательного принципа особенностей лоббирования решений в каждом из институтов ЕС в пользу функционального принципа, позволяющего исследовать явление лоббирования не в плоскости формальных компетенций отдельных институтов, а в плоскости их функций.

Избранное сочетание методов обеспечивает разностороннее рассмотрение объекта и повышает степень объективности исследования.

В источниковую базу исследования вошли как первичные, так и вторичные источники, которые были поделены на следующие группы:

i. договорная основа и нормативно-правовые акты ЕС. В данную группу вошли основополагающие акты Евросоюза в редакции Лиссабонского договора 2007 г., а также сам Лиссабонский договор, поскольку именно в этих документах закреплена компетенция наднациональных институтов, что служит для лоббистов прямым указанием для направления лоббистской активности. Кроме того, анализ договорной основы позволяет проследить эволюцию институциональной структуры и политической системы ЕС в целом;

ii. законодательство о регулировании лоббизма в странах-участницах ЕС. Данные источники необходимы для изучения регулирования лоббистской деятельности на национальном уровне с целью анализа перспектив введения эффективного регулирования лоббирования на европейском уровне;

iii. доклады, пресс-релизы и внутренние документы институтов ЕС, изучение которых необходимо для полноценного анализа особенностей межинституционального взаимодействия;

iv. экспертные доклады, статистические материалы, оценки, заключения. Эту группу источников данных составляют доклады и отчеты, публикуемые такими европейскими научно-исследовательскими и информационными центрами как *ARENA Centre for European Studies, EurActiv, Corporate Europe Observatory, Agence Europe, Centre for Public Policy Providus, Policy Association for an Open Society, Open Society Foundations, Local Government and Public Service Reform Initiative, Eurobarometre, Max Plank Institute for the Study of Societies, CONNEX, Centre de Recherches Politiques de Sciences Po, Advanced Research for the Europeanisation of the Nation-State, Notre l'Europe, Centre pour les Réformes Européennes, etc.* Обращение к таким источникам необходимо, так как предмет настоящего исследования тесно связан с практической деятельностью, что требует изучения новейших статистических и эмпирических данных, а также актуальных экспертных оценок и прогнозов.

Список источников для диссертационного исследования удалось существенно расширить в ходе научной стажировки автора в Университете г. Сиена (Италия), где была предоставлена возможность доступа к библиотеке, европейским академическим базам данных и электронным ресурсам. Подобная источниковая база обеспечивает широкую теоретическую и эмпирическую основу исследования и позволяет рассмотреть предмет с различных сторон, а значит, и сделать более объективный вывод в результате.

Научная новизна диссертационной работы заключается:

1) в комплексном подходе к исследованию выдвинутой проблемы, позволяющем рассмотреть вопрос о регулировании лоббизма в ЕС в контексте демократизации наднациональных объединений в условиях глобализации хозяйственного управления;

2) в применении новой, недостаточно утвердившейся и не использовавшейся до сих пор в отечественной историографии концепции сквозной легитимности для выявления роли и функций лоббистов в политической системе ЕС;

3) в исследовании трансформации с вступлением в силу Лиссабонского договора системы комитологии ЕС, а также комитологических процедур, с точки зрения особенностей их лоббирования;

4) в рассмотрении феномена участия лоббистов в политическом процессе в качестве фактора демократизации наднационального управления.

Степень разработанности темы в научной литературе. В вопросах лоббирования европейская теоретическая мысль заимствовала многие элементы и готовые модели у исследователей внутривнутриполитических процессов (преимущественно американских). Вместе с тем, заимствованные концепции в Европе претерпели существенные преобразования, что объясняется, в частности, уникальностью структуры ЕС. Поэтому современное моделирование европейской лоббистской деятельности к настоящему времени превратилось в оригинальное направление политического анализа и сохранило лишь отдаленное сходство с американской моделью.

В отечественной историографии, в сравнении с зарубежной, на сегодняшний день опубликовано относительно немного исследований, посвященных группам интересов и практике лоббирования в ЕС. Объясняется это тем, что интерес к данной тематике возник сравнительно недавно – в начале 2000-х гг. – с ростом торгово-экономических связей между Россией и ЕС и интересом российских компаний к европейскому рынку. Последний фактор тесно связан с необходимостью «играть по-европейски», а значит и отстаивать свои интересы в органах власти ЕС. В связи с этим тематика диссертации требует большего внимания именно к зарубежной историографии для большей объективности исследования.

Всю научную литературу, использованную в диссертации, можно разделить на несколько основных групп. К первой группе относятся авторы, предпринявшие в 1980-1990-х гг. попытки провести фундаментальный анализ процесса принятия решений в ЕС с отсылкой на возможности лоббирования. К ним относятся М. Аспинволл², Дж. Гринвуд³, Х. Уоллес⁴, Л. Грациано⁵, Дж. Капорасо⁶, Б. Колер-Кох⁷, А. Моравчик⁸, Дж. Мажон⁹, Н. Нугент¹⁰, Дж. Петерсон¹¹, Дж. Ричардсон¹², С. Хикс¹³, Ф. Шарпф¹⁴, которые заложили основы для дальнейших исследований

² Aspinwall M. Conceptualizing Collective Action in the European Union: An Introduction // *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability* / ed. by Aspinwall M., Greenwood J. London, 1998. P. 1-30.

³ Greenwood J. *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability* / J. Greenwood, M. Aspinwall. London, 1998. 238 p.

Greenwood J. *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke, 2011. 288 p.

Greenwood J. *Organized Interests and the European Community* / J. Greenwood, J.R. Grote, K. Ronit. London: Sage, 1992. 282 p.

Greenwood J. *Representing Interest in the European Union* / Ed. by N. Nugent, W.E. Paterson, V. Wright. Basingstoke, 2002. 292 p.

Greenwood J., Dreger J. The Transparency Register: a strong vanguard of European lobby regulation? // *Interest Groups & Advocacy*. 2013. Vol. 2. Issue 2. P. 139-162.

⁴ Wallace H. *Policy-Making in The European Union* / H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack. Oxford: Oxford University Press, 2010. 640 p.

⁵ Graziano L. Lobbying and the Public Interest // *Lobbyisme, pluralisme et integration europeenne*. 1998. Vol. 3 (1). P. 36-50.

⁶ Caporaso J. A. The European Union and Forms of State: Westphalian, Regulatory or Post-Modern? // *Journal of Common Market Studies*. 1996. № 34 (1). P. 29-52.

⁷ Kohler-Koch B. Changing Patterns of interest Intermediation in the European Union // *Government and Opposition*. 1994. Vol. 29. P. 166-180.

Kohler-Koch B. *Debating the democratic Legitimacy of the European Union* / Ed. by B. Kohler-Koch, B. Rittberger. Lanham, 2007. 260 p.

Kohler-Koch B. Organised Interests in the EC and the European Parliament [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm> (accessed: 12.04.2016)

Kohler-Koch B. *The transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 1999. 306 p.

⁸ Moravcsik A. Is there a 'Democratic Deficit' in World Politics? A Framework for Analysis [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/framework.pdf> (accessed: 12.04.2016)

Moravcsik A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics // *International Organisation*. 1997. № 51(4). P. 513-553.

Moravcsik A. The Myth of Europe's 'Democratic Deficit' // *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. 2008. Nov.-Dec. P. 331-340.

⁹ Majone G. Europe's 'Democratic Standards': The Question of Standards // *European Law Journal*. 1998. Vol. 1. № 1. P. 5-28.

¹⁰ Nugent N. *The European Union: Perspectives, Theoretical Interpretation and Policy Processes*. Aldershot, 1997. 308 p.

¹¹ Peterson J. Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim // *West European Politics*. 1995. № 18 (2). P. 389-407.

¹² 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, 2001. P. 3-24.

¹³ Hix S. Institutional Design of Regional Integration: Balancing Delegation and Representation / *Integrating Regions: Asia in Comparative Context* / Ed. by K. Miles, A. MacIntyre. Stanford, 2013. P. 31-57.

Hix S. Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An analysis of European Parliament elections across time // *Electoral Studies*. 2011. № 30. P. 4-15.

Hix S., Høyland B. *The Political System of the European Union*. Basingstoke, 2011. 448 p.

Hix S. The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival // *Journal of European Public Policy*. 1998. №5. P. 38-65.

данной проблемы. Труды этих авторов сформировали концептуально-теоретическую платформу исследования.

Во второй блок литературы вошли статьи и монографии отечественных специалистов, изучающих тенденции трансформации политической системы и институциональной структуры ЕС и место лоббистов и групп интересов в этой системе. Здесь следует отметить работы Л.О. Бабыниной¹⁵, Ю.А. Борко¹⁶, И.М. Бусыгиной¹⁷, Е.С. Громогласовой¹⁸, Е.А. Дегтерева¹⁹, Л.Е. Ильичеву²⁰, Н.Ю. Кавешникова²¹, А.В. Кузнецова²², Д.А. Леви²³, А.П. Любимова²⁴,

Nix S., Follesdal A. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44. № 3. P. 533-562.

¹⁴ Scharpf F. W. Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main, 1993. p. 448.

¹⁵ Бабынина Л. О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения. М., 2012. 304 с.
Бабынина Л. О. Трансформация внутренней архитектуры ЕС: Проблемы фрагментации политического пространства // *Политическая наука*. 2014. №2. С. 44-64.

¹⁶ Борко Ю. А. Отношения России с Европейским союзом и их перспективы. М., 2001. 99 с.

¹⁷ Бусыгина И. М. Невидимая рука: корпоративный лоббизм в Европейском союзе // *Неприкосновенный запас*. 2006. № 4-5. С. 106-114.

Бусыгина И. М. Асимметричная интеграция в Евросоюзе // *Международные процессы*. 2007. Т. 5. № 3 (15). С. 18-28.

¹⁸ Громогласова Е. С. Принципы демократии в системе управления Европейского союза // *Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность. Мировое развитие*. Вып. 2. / Отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, А. В. Кузнецов. М., 2007. С. 109-115.

Громогласова Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М., 2009. 116 с.

¹⁹ Дегтерева Е. А. Отношения с Россией: политический диалог, торгово-экономическое сотрудничество // *Европейский Союз: факты и комментарии*. 2010. № 59. С. 41-43.

²⁰ Ильичева Л. Е. Согласование интересов в моделях взаимодействия государства и бизнеса стран Европы и России // *Модели и механизмы государственного и муниципального управления стран Запада, Востока и России: сравнительный анализ* / Л.Е. Ильичева, В.С. Комаровский. М.: Аналитик, 2015. 168 с.

Ильичева Л. Е., Мацкиев А.В. Бизнес-структуры и институты публичной власти: модели легитимации взаимодействия // *Ученые записки РГСУ*. 2013. Том 2. № 4. 122 с.

Ильичева Л. Е. Лоббизм и корпоративизм. М., 2002. 315 с.

²¹ Кавешников Н. Ю. Методы управления в Европейском союзе // *Мировая экономика и международные отношения*. 2015. № 8. С. 49-60.

Кавешников Н. Ю. Развитие энергетического пространства Европейского союза // *Политическая наука*. 2014. №2. С. 65-88.

Кавешников Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза / Н. Ю. Кавешников. М.: Навона, 2010. 480 с.

²² Кузнецов А. В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект. М., 2007. 288 с.

²³ Леви Д. А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском Союзе. СПб., 2008. 72 с.

Леви Д. А. О геометрии лоббирования в Европейском Союзе // *Россия в глобальном мире. Социально-теоретический альманах*. СПб., 2004. № 7. С. 230-275.

Леви Д. А. Перспективы развития возможностей лоббирования, как части правового порядка в России и ЕС. В поисках точек соприкосновения // *Библиотека Европейских исследований*. СПб., 2004. Вып. 16. С. 19-46.

Леви Д. А. Современное лоббирование в Европейском Союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения. СПб., 2009. 187 с.

²⁴ Любимов А. П. История лоббизма в России. М., 2005. 208 с.

Любимов А. П. Правовые институты демократии России и стран Европы: выборы, лоббизм и парламентаризм. М., 1999. 57 с.

С.П. Перегудова²⁵, О.Ю. Потёмкиной²⁶, И.Л. Прохоренко²⁷, И.С. Семенов²⁸, М.В. Стрежневой²⁹, В. Г. Шемятенкова³⁰ и др.

К *третьему блоку* литературы относятся более узкоспециализированные зарубежные и отечественные исследования, которые позволили углубить и систематизировать диссертационную работу. Среди них наибольшее значение имели работы П. Боуэна³¹, А. Брошайда³² и Д. Коэна³³, Х. Клювер³⁴,

²⁵ Перегудов С. П. Крупная корпорация как субъект публичной политики. М., 2006. 168 с.

Перегудов С. П., Лапина Н. Ю., Семенов И. С. Группы интересов и Российское государство. М., 1999. 350 с.

Перегудов С. П., Семенов И. С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М., 2008. 448 с.

Перегудов С. П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М., 2003. 351 с.

Перегудов С. П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 9. С. 49-63.

²⁶ Потемкина О. Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. М., 2011. 368 с.

Потемкина О. Ю. Трансформация пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза // Политическая наука. 2014. №2. С. 89-107.

²⁷ Прохоренко И. Л. Субнациональные элиты как субъекты трансформации политического пространства Европейского союза // Политическая наука. 2014. №2. С. 108-126.

²⁸ Семенов И. С. Группы интересов в Европейском союзе, региональный аспект // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 4. С. 8-11.

Семенов И. С. Группы интересов на Западе и в России. Концепция и практика. М., 2001. 153 с.

²⁹ Стрежнева М. В. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 52-62.

Стрежнева М. В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза // Международные процессы. 2005. Т.3. № 3. С. 61-73.

Стрежнева М. В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 61-72.

Стрежнева М. В. Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (в развитие интеграционной теории) // Политическая наука. 2014. №2. С. 32-43.

Стрежнева М. В., Прохоренко И. Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М., 2013. 155 с.

³⁰ Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. 400 с.

³¹ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European public policy. 2002. Vol. 9. № 3. P. 365-390.

Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions // European Journal of Political Research. 2004. № 43. P. 337-369.

Bouwen P., McCown M. Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14 (3). P. 422-433.

³² Broscheid A., Coen D. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics // European Union Politics. 2003. №4. P. 165-189.

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. P. 346-365.

Broscheid A., Coen D. Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html> (accessed: 12.04.2016)

³³ Coen D., Katsaitis A. Chameleon Pluralism in the EU: an Empirical Study of the European Commission Interest Group Density and Diversity across Policy Domains // Journal of European Public Policy. 2013. Vol. 20(8). P. 1104-1119.

Coen D. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14 (3). P. 333-345.

Coen D. The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States // Journal of Public Policy. 1998. № 18 (1). P. 75-100.

³⁴ Klüver H. Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union // Journal of European Public Policy. 2013. Vol. 20 (1). P. 59-76.

Ф. Шмиттера³⁵, Р. Айзинга, В. Малони и Дж. Байерса³⁶, Р. Ван Шенделена³⁷, а также А.Э. Бинецкого³⁸, А.В. Борева³⁹, П.А. Толстых⁴⁰ и др. В эту же группу целесообразно отнести принятые автором во внимание недавние исследования молодых ученых, к которым относятся работы Е. В. Саворской⁴¹, В.А. Чернышевой⁴² и Д.В. Добромыслова⁴³. Между подходами отечественных и зарубежных исследователей лоббизма в политическом процессе в ЕС не наблюдается принципиальных разногласий. Установленные личные контакты с такими учеными, как Беата Колер-Кох, Джастин Гринвуд, Дмитрий Леви и Екатерина Дегтерева, много способствовали углублению авторского понимания проблематики исследования и его актуализации в русле современной научной мысли.

Неоинституционализм, который избран главным теоретическим подходом в настоящей диссертации, определяет лоббизм как институт, то есть совокупность правил, норм, санкций, которые образуют политические, социальные и юридические рамки для взаимодействия отдельных акторов с институциональной средой. Институт лоббизма в ЕС приобрел весьма специфическую форму. Вопреки ожиданиям, лоббирование по англосаксонскому типу в форме обращения к услугам специализированных консалтинговых компаний и

Klüver H. Lobbying in the European Union. Interest Groups, Lobbying Coalitions, and Policy Change. Oxford, 2013. 278 p.

³⁵ Schmitter Ph. C. Neo-Neofunctionalism / European integration theory / Ed by A. Wiener, T. Diez. Oxford, 2004. P. 45-74.

Schmitter Ph. C. What is There to Legitimize in the European Union and How Might This Be Accomplished? [Electronic resource]. – Mode of access: <http://aei.pitt.edu/240/> (accessed: 12.04.2016)

³⁶ Beyers J., Eising R., Maloney W. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? // West European Politics. 2008. Vol. 31(6). P. 1103-1128.

Beyers J., Eising R., Maloney W. The Politics of Organized Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics. New York, 2010. 208 p.

³⁷ Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2005. 380 p.

Van Schendelen R. More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2010. 384 p.

³⁸ Бинецкий А. Э. Лоббизм в современном мире. М., 2004. 247 с

³⁹ Боров А. В. Регулирование корпоративного лоббизма в Европейском Союзе // Советник Президента. 2008. № 3. С. 1-12.

⁴⁰ Толстых П. А. GR. Практикум по лоббизму в России. М., 2007. 384 с.

⁴¹ Саворская Е. В. Влияние политических сетей на процессы надгосударственного управления (глобальный и европейский уровни): диссертация на соиск. уч. ст. канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2013. 207 с.

⁴² Чернышева В. А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС: автореферат на соиск. уч. ст. канд. полит. наук: 23.00.04. М., 2013. 23 с.

⁴³ Добромыслов Д. В. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС: диссертация на соиск. уч. ст. канд. юр. наук: 12.00.10. М., 2015. 162 с.

юридических фирм, открывших свои многочисленные офисы в Брюсселе, несмотря на недолгую популярность в середине 1980-х гг., не получило широкого распространения и по-прежнему остается вне нормативного регулирования. То есть посредники, которые берут на себя функции лоббистов, формально таковыми не являются и официально оформлены как консалтинговые, юридические и коммуникационные агентства, что является отличием европейского типа лоббирования от американского и из-за чего в ЕС так и не сложился класс профессиональных лобби, которые обладали бы исключительным правом доступа к институтам и должностным лицам. В отличие от США, где профессиональные лоббисты эффективно выполняют функцию посредников между обществом и властью, в Брюсселе такие представители не вызывают доверия в качестве борцов за общие европейские интересы. Поэтому лоббированием в ЕС могут заниматься не только профессионалы, но гораздо более широкий круг акторов, желающих отстаивать свои интересы. Об этом свидетельствует и тот факт, что большего успеха во взаимодействии с европейскими институтами добились крупные секторальные деловые ассоциации, которые показали свою способность агрегировать интересы своих членов, а также правозащитные организации⁴⁴.

Впервые понятие «группы интересов» было введено в 1908 г. А. Бентли для определения «индивидов, организаций или институтов, объединенных в единую структуру, которая стремится повлиять на публичную политику»⁴⁵. Новаторский подход Бентли заключался в том, что он считал политику результатом компромиссов заинтересованных групп, преследующих свои цели. Конкурируя между собой и оказывая давление на правительство, группы влияют на принятие политических решений, которые перестают быть прерогативой уполномоченных институтов. Такой взгляд не сразу нашел поддержку среди ученых. Концепция участия групп интересов в политике утвердилась лишь в середине XX века с выходом книги Д. Трумэна, в которой он выделяет несколько критериев для определения группы интересов. Трумэн ввел понятие «политические группы

⁴⁴ Lobbying the European Union: institutions, issues and actors / Ed. by D.Coen and J.Richardson. Oxford, 2009. P. 6.

⁴⁵ Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Jersey, 2008 [1908]. 533 p.

интересов», полагая, что их главная функция в политической системе заключается в поддержании баланса социально-политических интересов посредством борьбы разных групп за влияние и за власть над распределением ресурсов. В сущности, речь шла о группах давления – понятие, которое одни ученые отождествляет с группами интересов, другие – напротив, дают ему иное трактование. Как правило, понятийный аппарат избирается в соответствие с теоретико-методологической базой исследования: например, в русле теории либеральной демократии чаще используется термин «группы интересов», сетевой подход оперирует понятием «НПО», в концепции демократии участия делается акцент на «гражданское общество»⁴⁶ и т.д.

Тематику групп интересов отличает междисциплинарность, поэтому понятийно-категориальный аппарат в политологии и социологии приобретает свою специфику, что может порождать противоречия, из-за чего исследователи практики представительства интересов неизбежно сталкиваются со сложностями в формулировании предмета: группы давления, группы интересов, лоббисты, эксперты и т.д. – коннотация этих понятий может весьма существенно различаться. Выдающийся вклад, не потерявший своей актуальности, в области исследования концепций групп интересов в политическом и социокультурном пространстве внесли И.С. Семененко и С.П. Перегудов, предложившие наиболее полную классификацию групп интересов и описавшие механизмы их взаимодействия с государством⁴⁷.

В настоящей диссертации избран широкий (функциональный) подход, согласно которому *группами интересов признаются не имеющие государственного статуса организованные акторы, чья профессиональная деятельность не связана с политикой, но которые преследуют политические цели*. Иными словами, группы интересов, которые обладают признаками группы,

⁴⁶ Schoenefeld J. What's in a name? Framing Interest Groups in the European Union [Electronic resource]. – Mode of accesse: <http://uaces.org/documents/papers/1340/schoenefeld.pdf> (accessed: 12.04.2016)

⁴⁷ Семененко И.С. Группы интересов на Западе и в России. Концепции и практика. М., 2001. 154 с.

Перегудов С.П., Семененко И.С. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии. М., 2008. 448 с.

Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений. М., 2003. 351 с.

с точки зрения социологии, но не принимают активного участия в политическом процессе в ЕС для достижения своих целей, то есть не лоббируют свои интересы, в данном исследовании не рассматриваются. Ввиду этого, понятия «группы интересов» и «лоббисты» в настоящей работе используются в качестве равнозначных, хотя автор принимает во внимание, что существуют более жесткие подходы, требующие четкого разграничения иногда, впрочем, искусственного.

В контексте исследования лоббизма в ЕС широкий подход представляется более плодотворным и является общепринятым в научной среде, о чем автор смогла составить собственное суждение в ходе личного общения с учеными, занимающимися тем же предметом. Так, по мнению профессора Колер-Кох, «представительство интересов» и «группы интересов» – более общие и нейтральные понятия, в то время как термины «лоббизм» и «лоббисты» чаще носят негативную оценочную тональность, хотя цели их деятельности – продвижение интересов в органах власти, стремление быть выслушанными и услышанными – могут быть абсолютно идентичными. В дополнение к проблеме формулирования предмета, Дж. Гринвуд полагает, что перед исследователями лоббизма в ЕС не стоит задачи подвести черту между понятиями «лоббисты» и «группы интересов», потому что они есть суть одного и того же явления, а все возможные противоречивые эмоциональные интерпретации объясняются восприятием института европейского лоббизма через призму национального опыта, в частности, в России, Франции, Испании термин «лоббист» используется чаще в отрицательном значении, в то время как в США, Великобритании, Ирландии отношение, как правило, нейтральное.

В официальных документах Европейской комиссии понятия «представительство интересов» и «лоббирование» используются как абсолютно равнозначные и обозначающие «любую деятельность, имеющую своей целью повлиять на формирование политики и процессы принятия решений в институтах ЕС»⁴⁸. Исходя из данного определения, под *лоббистами* понимаются люди,

⁴⁸ European Commission. Green Paper (COM) 194 final on European Transparency Initiative [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf (accessed: 12.04.2016)

осуществляющие такую деятельность и работающие в таких организациях как агентства по внешним связям, юридические фирмы, неправительственные организации, исследовательские центры, транснациональные корпорации, профсоюзы и др. При этом в документах ЕК лоббирование рассматривается как легитимная составляющая демократической системы, несмотря на то, кто является субъектом, – будь то индивидуальные граждане, компании, организации гражданского общества или другие группы интересов, равно как и наемные представители фирм, действующие в интересах третьих лиц.

Признанный исследователь лоббизма в ЕС, Ринус Ван Шенделен, дает следующее определение: «Лоббирование – это, как минимум, неформальный обмен информацией с должностными лицами, а как максимум – попытка неформального воздействия на должностных лиц»⁴⁹. Согласно международному движению по противодействию коррупции *Transparency International*, под лоббистской деятельностью принято понимать любое прямое или не прямое взаимодействие с государственными служащими, лицами, принимающими политические решения или их представителями с целью оказания влияния на процесс принятия решения в публичной политике⁵⁰. Однако не всякая форма взаимодействия с официальными лицами может быть отнесена к лоббированию, а лишь такая деятельность, которая соотносится с соответствующими этическими нормами и осуществляется в рамках нормативного регулирования, если таковое имеется. В современных демократиях лоббизм является важным и необходимым элементом в политической системе, служащим для формирования экономической и социальной политики⁵¹. Любая демократическая политическая система должна предусматривать правила для участников политического процесса, и ЕС не исключение. Регулирование участия групп интересов особенно важно в свете того, что Евросоюз характеризуется высокой степенью ориентированности на гражданское общество.

⁴⁹ Van Schendelen R. *More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam, 2010. 384 p.

⁵⁰ Transparency International Report. *Lobbying in Europe. Hidden Influence, Privileged Access*. 2015. P. 6.

⁵¹ Beyers J., Eising R., Maloney W. *The Politics of Organized Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics*. New York, 2010. 208 p.

Теоретическая значимость определяется изложенным в исследовании оригинальным подходом к концептуализации понятия легитимности наднационального объединения и факторов, лежащих в основе данного понятия. Результаты исследования вносят вклад в существующие теоретико-методологические подходы к изучению наднациональных институтов, отличных от национальных государств и требующих иного плана осмысления в контексте политологии, международных отношений и глобального управления. Кроме того, диссертационное исследование охватывает вопросы лоббирования в системе комитологии ЕС, что до сих пор не получало должного освещения в отечественной литературе.

Практическая значимость диссертационного исследования определяется возможностью использования положений и выводов как в теоретическом, так и в прикладном отношении. Исследован институт лоббизма, сложившийся в ЕС, его эволюция и особенности регулирования в контексте данной политической системы, чем внесён вклад в осмысление развития ЕС и его институциональной системы. Расширен методологический аппарат для изучения функций лоббирования. Диссертация знакомит представителей отечественного академического сообщества с такими аспектами института лоббизма в ЕС, которые ранее не были достаточно освещены в российской политической науке. Работа также способствует распространению восприятия института лоббизма как части политического процесса и может быть использована для продвижения национальных интересов России как на европейском, так и на глобальном уровнях. Результаты исследования могут быть использованы при подготовке аналитических материалов и экспертных рекомендаций для органов государственной власти РФ, в частности, сотрудников МИД РФ, а также для крупных государственных корпораций, чьи интересы представлены на европейских рынках. Кроме того, материалы диссертационного исследования могут быть использованы в учебном процессе при подготовке лекций в рамках

курсов по регионоведению, европейским исследованиям, политологии, международным отношениям.

Положения, выносимые на защиту:

1) Европейский союз обладает политической системой, которую характеризует ряд особенностей, а именно: многоуровневость, дифференцированность, асимметричность, децентрализация и сохранение национального суверенитета стран-участниц при наличии автономных наднациональных институтов. Это открытая система, которая получает стимулы из внешней среды в виде требований и поддержки граждан. Одним из основных каналов участия граждан в формировании повестки дня выступает организованное лоббирование. Ввиду относительной слабости трансъевропейских политических партий и их недостаточной неэффективности в артикуляции и продвижении интересов граждан ЕС, что находит выражение в дефиците демократии, эти функции отчасти берут на себя лоббисты, обеспечивая связь политической системы с её внешней средой.

2) Система ЕС, в отличие от традиционных международных институтов и организаций, нуждается в непосредственной демократической легитимации, поскольку принимаемые там наднациональные решения, прямо отражаются на многих сферах жизни европейских граждан, тогда как каналы участия граждан в политическом процессе весьма ограничены. ЕС образован странами, которые по форме общественно-политического устройства являются либеральными демократиями, что порождает в обществе ожидания, касающиеся демократической легитимации принимаемых в ЕС властных решений. Передача полномочий с национального уровня на наднациональный, а также расширение сфер общей политики, в которых решения принимаются европейскими институтами, ставит ЕС перед необходимостью поиска механизмов, способных обеспечить его демократическую легитимность.

3) Традиционная концепция политической системы, разработанная Д. Истоном, предполагает две составляющие демократической легитимности: на

«входе» и на «выходе». Однако для понимания проблемы легитимности ЕС данной дихотомии недостаточно, поскольку упускаются из виду критерии подотчетности и прозрачности, которые в ЕС выходят на первый план ввиду сложности институциональной системы. По мере трансформации ЕС и политизации европейской интеграции, меняются роль и место лоббистов в данной системе: их участие в процессе выработки и имплементации решений порождает необходимость в дополнительной легитимности, поскольку с расширением компетенций Евросоюза, технократической легитимности становится недостаточно. В данной системе процедурные особенности принятия решений могут стать механизмом повышения уровня легитимности. В этой связи, всеобъемлющая оценка легитимности политической системы ЕС требует иного подхода, которым может послужить сквозная легитимность, позволяющая концептуализировать процессы, происходящие внутри «черного ящика».

4) Сквозная легитимность соединяет эффективность и подотчетность с открытостью и прозрачностью системы и поэтому дает возможность, с одной стороны, адекватно оценить качество процесса управления в ЕС в целом, с другой, – увидеть место и роль лоббистов, которые принимают активное участие в политическом процессе. Таким образом, анализ политической системы ЕС с позиций сквозной легитимности показывает, что для повышения легитимности необходимо введение более жесткого регулирования лоббизма с тем, чтобы сделать участие лоббистов прозрачным, а процесс принятия решений – более открытым.

Апробация и внедрение результатов исследования. Результаты исследования были апробированы в докладах автора на VIII Конвенте Российской ассоциации международных исследований (апрель 2014 г.); на круглом столе по теме: «Политизация европейской интеграции в XXI веке: партии, выборы, идентичности» в ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН (июнь 2014 г.); на международной конференции, организованной ассоциацией *Euroacademia* (сентябрь 2014); на международном молодежном научном форуме «Ломоносов»

при МГУ им. Ломоносова (апрель 2015 г.); на круглом столе, организованном Советом молодых ученых ИМЭМО им. Е.М. Примакова РАН и посвященном актуальным проблемам мировой политики и экономики (апрель 2015 г.); на международной конференции, организованной Университетской ассоциацией современных европейских исследований (*UACES – University Association for Contemporary European Studies*) (сентябрь 2015 г.); на IX Конвенте Российской ассоциации международных исследований (октябрь 2015 г.); на VII Всероссийском конгрессе политологов (ноябрь 2015 г.). Основные положения диссертационного исследования изложены в 4 публикациях автора общим объемом более 5 п.л. в изданиях, входящих в Перечень рецензируемых научных журналов.

Результаты исследования были внедрены в учебный процесс при подготовке и чтении автором лекции «Лоббирование в Европейском союзе» в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова на факультете мировой политики в рамках курса «Политические сети в мировой политике» на кафедре международных организаций и мировых политических процессов.

Содержание диссертации полностью соответствует формуле паспорта научной специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии: исследование сущностных, институциональных, процессуальных и технологических характеристик политического пространства, особенностей политических изменений, основных субъектов политического процесса, технологий политической мобилизации в современных условиях. Полученные автором результаты диссертационного исследования соответствуют следующим пунктам паспорта специальности 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии: п. 2 (Политическая система, ее структура. Функции политической системы); п. 4 (Типы политических организаций. Партии и другие формы артикуляции интересов (корпоративизм, группы давления и пр.); п. 6 (Взаимодействие с государственной властью, бизнесом, влиятельными социальными и политическими группами); п. 8 (Структурные элементы

политического процесса, способы и механизмы их взаимосвязи и взаимодействия. Уровни политического процесса).

Глава 1. Лоббисты в политической системе Европейского союза

Созданные в середине прошлого века Европейские сообщества обладали ключевыми признаками системы, среди которых отечественные философы И.В. Блауберг и Э.Г. Юдин выделяют следующие: целостность, структура и организация, системообразующие связи, многоуровневая иерархия, управление, цель, самоорганизация, функционирование и развитие⁵². Европейский союз сегодня представляет собой систему, сложившаяся в результате процессов региональной интеграции, пусть и крайне медленной, поскольку национальные государства не всегда с готовностью расстаются со своими полномочиями суверенных акторов международных отношений. В результате передачи части национальных полномочий на наднациональный уровень, ЕС был наделен политической властью. Таким образом, по своему происхождению политическая власть ЕС является производной, или делегированной⁵³.

Концептуальное противоречие заключается в том, что, не будучи государством в традиционном понимании, ЕС наделен политической властью, которая реализуется в рамках *политической системы*, сформировавшейся на базе Маастрихтского договора 1992 г. При этом национальные компоненты данной системы обладают собственной правосубъектностью, что С.Ю. Кашкин комментирует следующим образом: «В силу произошедшей добровольной передачи государствами своих компетенций в некоторых ключевых областях политики на наднациональный уровень, ЕС сложился в постсуверенную политику, в своеобразную политическую систему»⁵⁴. Иными словами, не являясь государством *de jure*, ЕС функционирует, опираясь на правила и обязательства, о которых договорились его участники, но, вместе с тем, ЕС *de facto* обладает рядом характеристик, присущих суверенным государствам. Поэтому, когда

⁵² Блауберг И.В., Юдин Э.Г. Становление и сущность системного подхода. М., 1973. С. 61-64.

⁵³ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калинин П.А. и др. Право Европейского Союза: учебное пособие (отв. ред. С.Ю. Кашкин). 3-е изд., перераб. и доп. М., 2011. 274 с.

⁵⁴ Стрежнева М.В. Интеграционные процессы как фактор политических изменений в странах Евросоюза / Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития // Отв. ред. И.С.Семенов. Т. 1. М., 2014. С. 91.

ставится вопрос о политической системе и власти в ЕС, то, отвечая на него с точки зрения политической науки, нельзя провести четкой дифференциации между тем, что в политологии принято считать государством, и таким квази-государственным формированием, каким является ЕС. Изучая Евросоюз, мы задаемся теми же вопросами, что и при изучении любой другой многоуровневой системы. Таким образом, каждый исследователь сталкивается с диалектическими противоречиями, которые изначально присущи системе функционирования ЕС и которые вместе с последней претерпевали различные преобразования, но так и не были преодолены полностью.

В ходе интеграционных процессов в политической системе ЕС установился баланс между национальным и наднациональным уровнями власти, который реализуется в рамках системы многоуровневого управления (*multi-level governance, MLG*)⁵⁵, где формируются общие европейские интересы, происходит принятие коллективных решений и распределение ресурсов. Теория многоуровневого управления (МУ) пришла на смену фундаментальным концепциям, которые доминировали в европейских исследованиях вплоть до 1980-х гг. В.Г. Шемятенков так охарактеризовал ее появление: «В рамках этого взгляда 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. Теория многоуровневого управления, помимо всего прочего, призвана примирить традиционные концепции интеграции, обозначив место каждой из них в сложной плюралистической картине Европейского союза»⁵⁶. В отличие от государствоцентризма, МУ предлагает принципиально иное видение процессов интеграции и отказывается от традиционных противопоставлений центра и периферии, государства и общества, внутренней и внешней политики. Согласно

⁵⁵ Hooghe L., Marks G. *Multi-level governance and European integration*. Lanham, Maryland, 2001. 251 p.

Schmitter Ph. C. *Neo-Neofunctionalism // European integration theory / Ed by: A. Wiener, T. Diez*. Oxford, 2004. P. 45-74.

Piattoni S. *The Theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford, 2010. 320 p.

⁵⁶ Шемятенков В.Г. *Европейская интеграция*. М., 2003. С. 335.

МУ, принятие решений не монополизировано исполнительной властью, но находится в совместном ведении акторов политической системы, которыми в равной мере являются наднациональные институты, национальные правительства, национальные парламенты, партии и неправительственные акторы. Поля внутренних и внешних взаимодействий акторов не изолированы, но связаны между собой и даже могут накладываться друг на друга, формируя транснациональные политические сети⁵⁷.

Формат многоуровневого управления в ЕС привлек к участию в политическом процессе негосударственных акторов, включая лоббистов⁵⁸. Кроме того, европейская политическая система обладает рядом особенностей, которые позволяют группам интересов не просто участвовать в процессе принятия решений, но стать частью системы, а именно: ***многоуровневость, децентрализованность, асимметричность и дифференциация при существенном влиянии наднациональных институтов.***

Цель настоящей главы состоит в том, чтобы проанализировать особенности политической системы ЕС и выявить место, роль и функции лоббистов в данной системе, используя современные теоретико-методологические подходы. Для достижения данной цели перед автором стоят следующие задачи: изучить политическую систему ЕС; рассмотреть проблематику дефицита демократии и кризиса легитимности в ЕС; определить концептуальную модель легитимности, которая в наибольшей мере соответствует политической системе ЕС; сделать вывод о значении лоббистов для политической системы ЕС.

1.1 Особенности политической системы ЕС

Первыми, кто сформулировал формальные признаки для определения и анализа политической системы, были Г. Алмонд⁵⁹ и Д. Истон⁶⁰. Несмотря на то, что современными политологами во многом отвергается функциональный уклон

⁵⁷ Стрежнева М.В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза // Международные процессы. 2005. Т.3. № 3. С. 61-73.

⁵⁸ Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе (Демократизация) // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 61.

⁵⁹ Almond G.A. Comparative Political Systems // Journal of Politics. 1956. Vol. 18. P. 391-409.

⁶⁰ Easton D. A Systems Analysis of Political Life. New York: Wiley, 1965. 507 p.

этих концепций, сущностные характеристики демократической политической системы, предложенные Алмондом и Истоном, остались непреложными⁶¹.

Согласно этому, политическая система обладает следующими признаками:

- постоянные и четко определенные институты, посредством которых осуществляется коллективное управление и распределение властных полномочий;
- граждане и социальные группы стремятся достичь своих политических целей, участвуя в политической системе напрямую или через представительство групп интересов и политических партий;
- коллективные решения, принимаемые в политической системе, оказывают огромное влияние на распределение политических, социальных и экономических ресурсов в системе;
- политическая система должна обеспечивать демократическую легитимность как на входе в систему (*“input legitimacy”* – «власть народа»), так и на выходе из системы (*“output legitimacy”* – «народная поддержка»)⁶².

ЕС обладает всеми перечисленными признаками. Во-первых, уровень институциональной стабильности в ЕС гораздо выше, чем в любой другой международной структуре. Ключевые органы, составляющие институциональную основу Сообщества – Европейский совет, Совет ЕС, Комиссия, Европейский парламент (ЕП) и Суд ЕС – были учреждены в 1950-х гг. Последующие договоры и реформы – Единый европейский акт (1986 г.), Маастрихтский договор (1992 г.), Амстердамский договор (1997 г.), Ниццкий договор (2001 г.) и Лиссабонский договор (2007 г.) – наделили эти институты еще более широкими исполнительными, законодательными и судебными полномочиями. Более того, многочисленные институциональные реформы, правила и процедуры превратили ЕС в одну из самых сложных и формализованных политических систем.

⁶¹ Keman H. Comparative Politics: New Directions in Theory and Method. Amsterdam, 1993. 244 p.

⁶² Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе (Демократизация) // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 62.

Во-вторых, по мере того, как европейские институты брали на себя все больше функций политического управления, неуклонно росло количество групп интересов (от отдельных корпораций, бизнес ассоциаций до региональных групп, профсоюзов и общественных организаций), пытающихся воздействовать на систему. Наиболее влиятельными и институционально включенными участниками политического процесса в ЕС являются правительства стран-участниц и политические партии, которые входят в эти правительства. Может показаться, что политическая власть в ЕС сосредоточена в руках национальных правительств, однако на деле правительства не обладают монополией на формирование политической повестки дня, которая и составляет так называемые запросы системы. Как и в других политических системах, в ЕС запросы формируются посредством сложной сети взаимодействий частных и общественных групп, конкурирующих за влияние в политическом процессе ради защиты своих интересов.

В-третьих, невозможно отрицать, что решения, которые принимаются на общеевропейском уровне, имеют не просто высокое, но зачастую определяющее значение. В качестве примера достаточно вспомнить регулирование внутреннего рынка, сельскохозяйственную политику, международную торговлю, а также другие направления общей политики ЕС. Несмотря на то, что бюджет единой Европы относительно невелик, по сравнению с бюджетом таких стран как Германия или Великобритания, ряд стран и регионов получают до 5% своего ВВП из средств ЕС⁶³. Регулятивная и монетарная политика Евросоюза имеет большое влияние на распределение политических, социальных и экономических ресурсов в объединенной Европе. В таких сферах как налогообложение, общая внешняя политика и политика безопасности (ОВПБ), которые традиционно остаются в ведении суверенных государств, ЕС постепенно тоже внедряет наднациональное регулирование. В целом, все это свидетельствует о том, что решения, принимаемые в политической системе ЕС, оказывают существенное влияние на

⁶³ European Commission. Eurostat. GDP at Regional Level. [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level (accessed: 12.04.2016)

распределение политических, социальных и экономических ресурсов в странах Европы.

Согласно Договору о функционировании ЕС (ДФЕС), компетенция Евросоюза подразделяется на три основные категории: исключительная компетенция, совместная и вспомогательная⁶⁴. К первой категории относятся вопросы, решение которых целиком изъято из ведения стран-участниц и передано институтам и органам ЕС: таможенный союз, общая торговая политика, денежно-кредитная политика в пределах еврозоны и др. Во вторую категорию входит подавляющее большинство вопросов, среди которых внутренний рынок, сельское хозяйство и рыболовная политика, охрана окружающей среды, транспорт, энергетика, защита прав потребителя и т.д. В этих сферах государства-члены не лишены возможности принимать собственное законодательство на национальном уровне с оговоркой, что данные меры не должны противоречить европейскому праву, поскольку последнее имеет приоритет. Разграничение компетенций между наднациональным и национальным уровнями власти формирует такую особенность политической системы ЕС как многоуровневое управление⁶⁵. Здесь стоит отметить, что в современной историографии наиболее распространены две концепции управления: многоуровневое управление и политические сети⁶⁶, но последняя интересует нас в меньшей степени.

По мнению отечественных ученых, М.В. Стрежневой и И.Л. Прохоренко, многоуровневое управление предполагает, что выработка политики не монополизирована национальными государствами, более того, к политическому процессу привлекаются организации гражданского общества, в том числе, группы интересов. Многоуровневое управление обладает транснациональным

⁶⁴ Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012E/TXT> (accessed: 12.04.2016)

⁶⁵ Wallace H., Pollack M.A., Young A. Policy-making in the European Union. Oxford University Press, 2015. P. 36-37.

⁶⁶ Marin B., Mayntz R. Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main, 1991. 330 p.

Scharpf F.W. Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main, 1993. 448 p.

Börzel T.A. What's So Special about Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness

характером, отличается эклектичностью, комплексностью и наличием горизонтальных/диагональных политических сетей⁶⁷.

Согласно зарубежным теоретикам, классикам концепции многоуровневого управления, Л. Хуге и Г. Марксу, результатом процесса интеграции является оформление новой политической системы, в которой политическая власть и влияние разделены на несколько уровней управления: субнациональный, национальный и наднациональный⁶⁸. В качестве примера реализации принципов многоуровневого управления на практике может послужить региональная политика ЕС: Комиссия разрабатывает программы поддержки и развития регионов совместно с региональными властями и проводит обсуждения еще до начала формальных консультаций, создавая тем самым новые институализированные формы взаимодействия с регионами. Стоит упомянуть о работе Комитета регионов, через который региональные власти могут артикулировать свои интересы в институтах ЕС⁶⁹. Нетривиальным примером многоуровневого управления также является общая рыболовная политика ЕС, управление которой осуществляется на нескольких уровнях не только внутри самого ЕС, но и на международной арене, с участие региональных управляющих организаций⁷⁰.

В рамках теории многоуровневого управления Хуге и Маркс выделили два типа структурирования политического пространства: федералистский и функциональный⁷¹. Для выделения отдельных уровней управления авторы используют такое понятие как юрисдикция, которое может быть истолковано, во-первых, как независимое государство или автономная территория, во-вторых, как сфера распространения полномочий (судебных, регулирующих, налоговых и др.).

⁶⁷ Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 9.

⁶⁸ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // European integration online Papers (EIoP) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (accessed: 13.04.2016)

⁶⁹ Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.alleuropa.mgimo.ru/paradiplomatiya-evropeyskich-regionov> (accessed: 13.04.2016)

⁷⁰ Подробнее см.: Руденкова Д.Э. «Рыбные войны» с участие Европейского союза: принятие решений и регулирование споров // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 6. С. 70-80.

⁷¹ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // European integration online Papers (EIoP) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (accessed: 13.04.2016)

В соответствии с этим, авторы описывают два возможных типа управления: федералистский и функциональный.

Таблица 1. Типы многоуровневого управления

<i>Тип 1: федералистский</i>	<i>Тип 2: функциональный</i>
многозадачные юрисдикции	узкоспециализированные юрисдикции
взаимоисключающие юрисдикции на любом уровне управления	взаимозаменяемые юрисдикции, пересекающиеся на всех уровнях
ограниченное количество юрисдикций	неограниченное количество юрисдикций
юрисдикции организованы на ограниченном количестве уровней	количество уровней юрисдикций не ограничено
юрисдикции стремятся к устойчивости и неизменности	юрисдикции гибкие, легко меняющиеся и подстраивающиеся

Источник: Л. Хуге и Г. Маркс⁷².

Для первого типа многоуровневого управления характерно распределение властных полномочий между ограниченным количеством не пересекающихся юрисдикций на четко определенных уровнях. В этой системе управления юрисдикции относительно стабильны. Второй тип, функциональный, характеризуется большим количеством узкоспециализированных юрисдикций, чьи компетенции зачастую пересекаются и накладываются друг на друга. Такие юрисдикции легко трансформируются сообразно с меняющимися условиями в системе управления.

По мнению М.В. Стрежневой, для ЕС в большей мере характерен федералистский тип в организации политического пространства. Вместе с тем, архитектуре ЕС не чужды и черты функционального типа, о чем свидетельствует практика гибкой интеграции, рост числа европейских агентств, а также формат межправительственного сотрудничества в сфере общей внешней политики и политики безопасности⁷³.

Наделение полномочиями общих европейских институтов и внедрение процесса коллективного принятия решений способствует рассредоточению суверенитета отдельных государств-членов. Таким образом, в рамках концепции многоуровневого управления, роль наднациональных институтов и

⁷² Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // European integration online Papers (EIoP) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (accessed: 13.04.2016)

⁷³ Стрежнева М.В. Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (в развитие интеграционной теории) // Политическая наука. 2014. №. С. 32.

неправительственных акторов в политической системе существенно возрастает и, в идеале, стремится сравняться с ролью государств-членов⁷⁴. В случае ЕС концепция многоуровневого управления как нельзя лучше объясняет изменение роли национальных государств в процессе европейской интеграции.

Следствием того, что государства в составе Евросоюза не теряют своей правомочности и могут выборочно устанавливать разные правила для отдельных стран-участниц ЕС, стала *дифференциация*, которая возрастала с каждым последующим расширением. Примечательно, что неоднородность может охватывать совершенно разные уровни. Так, Ю.А. Борко описывает четыре основных уровня различий в национальных интересах государств-членов ЕС: в задачах и ориентирах внешней политики; в приоритетных задачах экономической и социальной политики; в подходе к обеспечению энергетической безопасности; в вопросах общей торговой политики⁷⁵.

Обычно разность интересов и приоритетов участников ЕС связывают с тем, что на каждом этапе европейской интеграции в Союз входили государства с отличающимся историко-культурным наследием, которое складывалось веками. И, если для шести стран-основательниц возможность равноскоростного развития представлялась вполне реализуемой перспективой, то с каждым последующим расширением неоднородность только возрастала, усиливая внутренние противоречия и создавая сложности в достижении компромиссов, что незамедлительно сказывалось на системе принятия решений. По этому поводу У. Уоллес справедливо заметил: «Европейские сообщества появились в результате компромисса, достигнутого в переговорах. Их риторическая приверженность интеграции, даже в конечном счете, федерации, переплеталась со стремлением продвигать и защищать национальные интересы»⁷⁶.

⁷⁴ Стрежнева М.В. Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (в развитие интеграционной теории) // Политическая наука. 2014. №. С. 29.

⁷⁵ Россия си Европейский союз в полицентричном мире: первое десятилетие XXI века / Под. ред. М.Г. Носова, Ю.А. Борко. М., 2009. С. 37 (Доклад ИЕ РАН, № 244).

⁷⁶ Policy-making in the European Union / eds.: Wallace H., Pollack M.A., Young A.R. Oxford, 2010. P. 292.

Вопрос о возможном внедрении принципов гибкой интеграции обсуждался еще на этапе существования Европейского сообщества в середине 1970-х гг. С одной стороны, государства-члены стремятся максимально реализовать свои национальные интересы в рамках ЕС. С другой стороны, новым участникам ЕС приходится идти на уступки и адаптировать свои социально-экономические системы под уже выработанные нормы и правила. Поэтому углубление интеграции, распространение европейского регулирования на все новые сферы общей политики лишь усложняло процесс вступления и перестройки для новых стран-участниц. Таким образом, возникла необходимость в поиске новых методов реализации интеграционных проектов. Один из таких методов – гибкая интеграция – предполагал разнотемпное развитие для членов ЕС⁷⁷.

Впоследствии в одной политической системе возникли внутренние барьеры в виде нескольких валютных систем, нескольких визовых и миграционных режимов, что совершенно немыслимо в рамках национальной политической системы, пусть даже федеративного государства. Дифференциация политического и правового пространства делает ЕС непохожим ни на одну политическую систему национального государства.

Еще одной особенностью политической системы ЕС является ее *асимметричность*, которая выражается в дуализме межправительственного и наднационального методов управления, что можно наблюдать на примере эволюции пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС⁷⁸. Как известно, сотрудничество членов Сообщества в области внутренних дел и юстиции берет свое начало с 1980 г., когда была оформлена система Политического сотрудничества (ЕПС), изначально призванная координировать внешнюю политику стран-участниц. К середине 1980-х гг. координация совместной деятельности государств-членов ЕС распространилась на область внутренних дел – этого требовало создание единого внутреннего рынка, который, с одной

⁷⁷ Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения. М.: ЛКИ, 2012. 304 с.

⁷⁸ Потемкина О.Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза. М.: Гриф и К, 2011. 368 с.

стороны, предполагал устранение внутренних границ, а с другой стороны – укрепление внешних рубежей. С принятием Единого европейского акта (ЕЕА) и последовавшей отменой внутренних границ устанавливалась межправительственная основа для сотрудничества государств-членов в области миграции без вмешательства институтов ЕС. Следующим шагом стало подписание Шенгенского соглашения между пятью странами ЕС, что также существенно расширило практику межправительственного сотрудничества, вовлекая как на политическом, так и на оперативном уровнях все большее количество акторов разных юрисдикций.

Тем временем, несмотря на то, что ЕК тесно работала с парламентским Комитетом по гражданским свободам и внутренним делам при разработке общих в пределах ЕС правил миграционной политики, в конце 1980-х – начале 1990-х гг. ЕП, как и национальные парламенты, высказывает свое неодобрение и прямо указывает на отсутствие демократического контроля при принятии решений в вопросах свободы передвижения и иммиграции. Жесткой критике подвергалась практика переговоров за закрытыми дверями на межправительственном уровне. Как следствие, ратификация Шенгенского соглашения и прилагающихся к нему Конвенций в национальных парламентах проходила с большим трудом.

Первые попытки коммунитаризации миграционной политики были предприняты канцлером Германии Г. Колем в ходе переговоров о Договоре о Европейском союзе (Маастрихтском договоре), однако подобные инициативы встречали категоричный отпор со стороны Великобритании и Дании, которые продолжали настаивать на сохранении национального суверенитета в этих вопросах. В результате достигнутого компромисса меж двух крайних точек зрения, вопросы внутренних дел и правосудия были выделены в отдельную «третью опору», частично попав под компетенцию Сообщества⁷⁹. Таким образом, достижением Маастрихтского договора стал обозначившийся переход от сотрудничества на межправительственном уровне к сотрудничеству на

⁷⁹ В частности, речь идет о вопросах визовой политики, решение которых, согласно Маастрихтскому договору, переходило на наднациональный уровень.

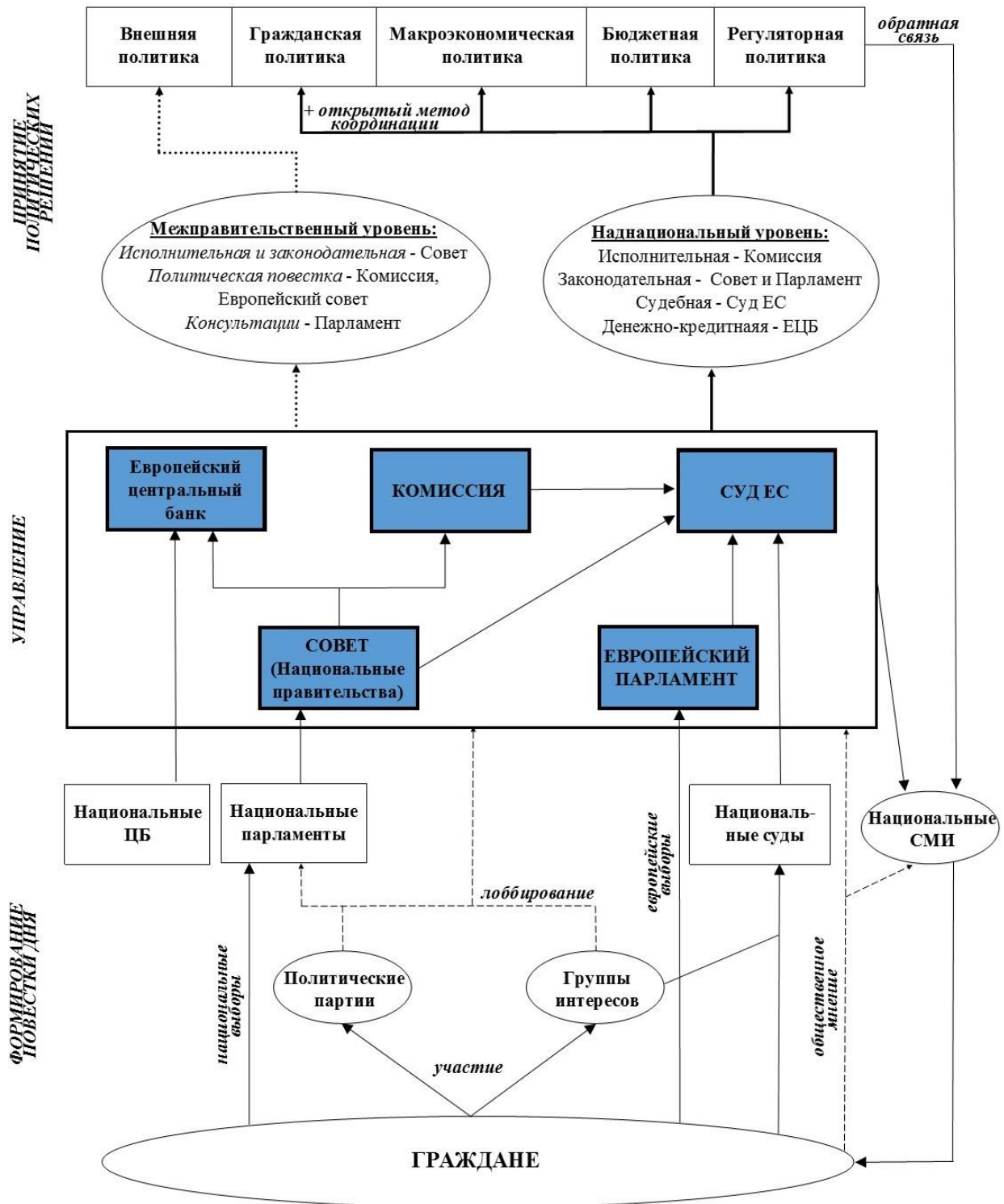
наднациональной, постоянной, основе в ряде вопросов. В целом, сохранялось четкое разделение того, какие вопросы решаются на коммунитарном уровне, а какие – только на межправительственной основе⁸⁰. С появлением «третьей опоры» оформилась новая модель взаимодействия между Сообществом и его участниками. И несмотря на то, что Лиссабонским договором 2007 г. система трех опор в институциональной структуре ЕС формально была упразднена, решение вопросов общей внешней политики и политики безопасности по-прежнему остается в формате межправительственного сотрудничества.

Асимметричный характер политической системы ЕС проявляется еще и в том, что объем полномочий общих европейских институтов различается в зависимости от сферы политики (см. Схему 1). Иными словами, даже после упразднения системы трех опор, вопросы внешней политики и политики безопасности по-прежнему находятся в ведении Совета, а за ЕК условно закреплены сферы политики, относившиеся к «первой опоре»⁸¹. Законодательные полномочия также делят Совет и ЕП. А судебная власть, которой наделяется Суд ЕС, четко ограничена кругом вопросов, которые уполномочен рассматривать данный орган. Таким образом, принцип разделения властей в политической системе ЕС приобретает весьма условный характер. *Децентрализация* политической системы ЕС проявляется в том, что, в отличие от национальных государств, в ЕС нет единого центра власти: носителем политической власти выступает коллектив национальных правительств, а агентами власти являются наднациональные институты.

⁸⁰ Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза. М.: Навона, 2010. С. 104.

⁸¹ К первой опоре относились те сферы общей европейской политики, которые находились в ведении трех европейских наднациональных объединений: Европейской экономической общности, Европейского объединения угля и стали, Европейской общности по атомной энергии. Ко второй опоре относилась Общая внешняя политика и политика безопасности, третью опору составляла политика в области внутренних дел и юстиции. Введение Лиссабонского договора упразднило систему трех опор.

Схема 1. Политическая система Европейского союза



Источник: Хикс С.⁸²

Основу политической системы ЕС составляет комплекс взаимосвязанных институтов, которые, подобно государственным системам, воплощают три ветви власти: законодательную, исполнительную и судебную. Однако при более

⁸² Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union. New York: Palgrave Macmillan, 2011. 448 p.

детальном рассмотрении становится очевидно, что система ЕС остается до конца не оформленной в силу того, что национальный компонент «не встроился» в нее полностью⁸³. В результате передачи части полномочий на наднациональный уровень, возник новый, общеевропейский, уровень управления, который мобилизовал вокруг себя трансграничные группы влияния, объединенные не по национальному признаку, а по общим интересам и целям. Но при этом национальные акторы не были исключены из политического процесса. Таким образом, политическая система ЕС объединяет как национальные правительства, так и наднациональные институты.

На Схеме 1 отражены основные институты, группы интересов и процессы, характерные для политической системы Евросоюза. Сплошные и жирные стрелки отображают прямые и устойчивые взаимосвязи, пунктирные стрелки – косвенные. В основе системы – граждане ЕС, то есть граждане 28 стран-участниц, на которых распространяется европейское гражданство. Демократическая легитимация обеспечивается, благодаря участию граждан в политическом процессе посредством нескольких каналов и процедур. Так, во время национальных выборов граждане избирают свои национальные парламенты, которые формируют правительства, входящие в состав Совета ЕС. Во время европейских выборов граждане непосредственно избирают депутатов ЕП. Присоединяясь к политическим партиям и группам интересов, граждане ЕС также вовлекаются в политический процесс. Участвуя в судебных процессах в национальных судах и в Суде ЕС, граждане влияют на развитие и усиление роли права ЕС. Как следствие всех этих взаимосвязей, официальные лица, представляющие институты ЕС, принимают во внимание общественное мнение при формировании политического курса.

Политическое управление в ЕС осуществляется через европейские институты. Однако далеко не каждый орган ЕС является институтом, а лишь наделенные правом самостоятельно или совместно с другими институтами

⁸³ Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. С. 12.

принимать юридически обязательные решения для стран-участниц, физических и юридических лиц, являющихся субъектами европейского права.

Высшим органом политической координации и стратегического планирования является **Европейский совет**, который во главе с председателем объединяет лидеров всех стран Евросоюза⁸⁴ и председателя ЕК. В работе этого органа также может принимать участие Верховный представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности. Председатель избирается Европейским советом сроком на два с половиной года с возможностью однократного переизбрания. Должность председателя не может быть совмещена с другими постами. Сессии Европейского совета, как правило, проходят дважды в полугодие, но возможны и внеочередные или неформальные заседания. По итогам сессии Европейский совет принимает итоговый политический документ – «заключение» (“*conclusions*”), который отражает достигнутые договоренности по обсуждаемым вопросам, общие оценки, инициативы и предложения, подлежащие исполнению как на уровне ЕС, так и на уровне отдельных стран. Несмотря на то, что заключения Европейского совета не наделены юридически обязательной силой, практика показывает, что фактически все они реализуются.

Европейский совет наделен широкими наднациональными полномочиями и, наряду с ЕП, обладает правом вето. В компетенцию Совета не входит издание отдельных правовых актов, за исключением разработки «общих стратегий» в рамках общей внешней политики и политики безопасности. Также Совет принимает участие в финансовом программировании, принимая Многолетние финансовые рамочные планы на основании предложения ЕК и после одобрения ЕП⁸⁵. В целом, деятельность Европейского Совета непрозрачна и даже непроницаема, поскольку все встречи проходят за закрытыми дверями,

⁸⁴ Так как большая часть стран ЕС по форме правления является парламентскими республиками или монархиями, то в Европейском совете их представляют главы правительств (премьер-министры), реже – президент.

⁸⁵ Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М., 2013. С.93.

документы о ходе заседания не подлежат обнародованию⁸⁶. Большинство решений в Совете принимаются консенсусом, но в ряде случаев (например, избрание председателя Совета, одобрение нового состава ЕК, назначение на пост Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности) возможно принятие решений квалифицированным большинством голосов.

Другим институтом межправительственного уровня является **Совет Европейского союза**, который объединяет должностных лиц исполнительной власти (как правило, профильных министров), которые, в отличие от депутатов ЕП, отстаивают национальные интересы стран и напрямую связаны инструкциями от своих правительств.

Совет ЕС выполняет следующие задачи:

- одобрение законодательных актов (в большинстве случаев – совместно с ЕП);
- координация направлений общей политики государств-членов;
- развитие общей внешней политики и политики безопасности (в соответствии с указаниями Европейского совета);
- заключение международных соглашений между ЕС с третьими странами и международными организациями;
- принятие бюджета (совместно с ЕП).

Не имея фиксированного состава участников и сроков полномочий, в зависимости от повестки, Совет ЕС собирается в 10 формациях, объединяя профильных министров стран. В отличие от Европейского совета, все заседания Совета ЕС открыты, их прямую трансляцию можно смотреть на официальном сайте Совета. Поскольку состав Совета ЕС постоянно меняется, председательство не может быть поручено одному человеку. Поэтому оно было организовано следующим образом: государства-члены в порядке ротации, поочередно, в течение одного полугодия берут на себя обязанности председательствовать в

⁸⁶ 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. P. 70-88.

Совете, а вместе с этим и руководить работой всех его формаций и других вспомогательных органов Совета. Со вступлением в силу Лиссабонского договора, председательство в Совете осуществляется сообща между тремя государствами-членами: с целью обеспечения преемственности они разрабатывают совместную программу работы Совета ЕС на 18 месяцев, а не на шесть, как это было ранее.

Работу каждого Совета возглавляет профильный министр страны-председательницы. Исключение составляет Совет по международным делам, в котором обязанности председателя возложены на Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности.

Особого внимания заслуживает Совет по общим вопросам и внешним сношениям, в работе которого принимают участие министры иностранных дел. К компетенциям данного Совета относится чувствительная сфера внешней политики, а также вопросы общего характера, включая распределение обязанностей между другими формациями Совета.

Несмотря на то, что в состав Совета ЕС входят представители исполнительной власти, его первоочередная функция – законодательная. Решения принимаются путем голосования, в большинстве случаев – квалифицированным большинством⁸⁷. Отдельные вопросы, например, налогообложение, предполагают единогласное одобрение⁸⁸. Конкретная процедура голосования определяется учредительными договорами.

Главным представительным органом власти в ЕС является **Европейский парламент**, который избирается каждые пять лет путем прямого голосования, при этом используется национально специфичная форма пропорционального представительства, в соответствии с которой страны с большим населением представлены большим количеством депутатов в ЕП. После вступления Хорватии

⁸⁷ При голосовании квалифицированным большинством голосов (Qualified Majority Vote) для принятия решения необходимо, чтобы были соблюдены два условия: 1) свои голоса должны отдать 55% государств-членов ЕС (то есть по меньшей мере 16 стран из 28); 2) проголосовавшие страны численно должны представлять не менее 65% населения ЕС, что составляет около 329 миллионов человек. Соответственно, чтобы заблокировать принятие решения, достаточно, чтобы проголосовали против 4 страны, представляющие 35% населения.

⁸⁸ Подробнее о методах и процедурах принятия решений см.: Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С.155.

в ЕС число евродепутатов возросло до 751. Парламент собирается на пленарные заседания в Страсбурге по меньшей мере 12 раз в год, при этом каждая сессия длится 1 неделю. Работу ЕП возглавляет председатель, чьи полномочия делятся два с половиной года.

В своей работе ЕП преследует три основные цели:

- ЕП осуществляет контроль за соблюдением принципов демократии в работе всех институтов ЕС, в частности, в работе ЕК. ЕП наделен полномочиями утверждать или отклонять кандидатуры на должность председателя ЕК, а также еврокомиссаров. Исключительным правом ЕП является выражение вотума недоверия ЕК;
- наряду с Советом ЕС, Парламент обладает законодательными полномочиями. Тот факт, что ЕП избирается напрямую, гарантирует демократическую легитимность европейскому праву;
- вместе с Советом ЕС Парламент вносит поправки в общий бюджет и утверждает окончательный текст документа в рамках метода финансового программирования.

За последние три десятилетия ЕП существенно расширил свои полномочия, и его роль в политической системе ЕС стала гораздо более значимой. Работа ЕП разделена на два основных этапа: подготовка к пленарным заседаниям и непосредственно сами пленарные заседания. Подготовка к обсуждениям осуществляется в двадцати парламентских комитетах, куда входят евродепутаты. Направленность работы комитетов определяется сферами общей европейской политики. Во время пленарных заседаний происходит обсуждение законопроектов, внесение поправок и голосование по итоговому тексту. Также повестка дня может включать рассмотрение так называемых обращений (“*communications*”) Европейского совета или ЕК по текущим политическим вопросам.

ЕП принимает решения при наличии кворума в треть депутатов. Как правило, достаточно простого большинства голосов. В отдельных случаях

(например, избрание председателя ЕК или голосование во втором чтении обычной законодательной процедуры) решения принимаются большинством от списочного состава депутатов ЕП.

Политически независимым институтом, отстаивающим общие европейские ценности и интересы является **Европейская комиссия**, которая по факту и есть движущая сила всей институциональной системы ЕС. ЕК разрабатывает законодательство, определяет политический курс и формулирует программы действий, несет ответственность за имплементацию решений Совета и ЕП. Кроме того, ЕК представляет ЕС на международной арене, за исключением вопросов ОВПБ, которые решаются в формате межправительственного сотрудничества.

ЕК возглавляет председатель и коллегия из 27 членов (так называемые комиссары), каждый из которых курирует определенную сферу управления. Комиссары призваны действовать в общих европейских интересах и не подчиняются своим национальным правительствам. Председатель ЕС обладает правом отправить члена ЕК в отставку. Согласно изменениям, внесенным Лиссабонским договором, фигура председателя Комиссии избирается ЕП: с 1 ноября 2014 г. первым избранным председателем стал бывший премьер-министр Люксембурга Жан-Клод Юнкер. Назначение членов новой ЕК осуществляет Европейский совет (квалифицированным большинством голосов), затем ЕП простым большинством голосов выносит «вотум доверия» всему составу ЕК.

Согласно процедуре, ЕК заседает в полном составе один раз в неделю (как правило, по средам) в Брюсселе. Каждый вопрос повестки дня освещается ответственным комиссаром, затем принимается коллегиальное решение. Штат ЕК разделен на службы и департаменты (Генеральные директораты), каждый из которых занимается определенной сферой общей политики.

Основные направления деятельности ЕК принято подразделять на три функции: охранительную, инициативную и исполнительную. Согласно этому, ЕК выполняет следующие задачи:

- обладая правом законодательной инициативы, ЕК обязана предоставлять законопроекты на рассмотрение ЕП и Совета;
- разрабатывать политический курс и распределять общие бюджетные средства;
- следить за соблюдением принципа верховенства европейского права (наряду с Судом ЕС);
- представлять ЕС на международной арене.

Среди всех европейских институтов наибольшей критике за нехватку прозрачности всегда подвергалась ЕК⁸⁹. Разнородность функций ЕК, которыми она наделена сегодня, своей причиной имеет изначальное стремление одного из отцов-основателей, Жана Моне, соединить в этом органе функциональных представителей из разных стран, оказывающих поддержку техническим экспертам. В дальнейшем технократическая и элитарная природа ЕК вышла на первый план, наряду со слабой демократической легитимностью⁹⁰. ЕК обвиняют в том, что она стала «черным ящиком», где решения принимают технократы, которых никто не избирал на их должности. И даже процедура утверждения состава ЕК Парламентом едва ли способна переубедить скептиков. Полномочия, которыми наделена ЕК, имеют своими источниками, с одной стороны, учредительные договоры, с другой стороны, тексты законодательных актов (производные или делегированные полномочия), в результате чего действительные права и обязанности ЕК неуклонно растут.

Совет ЕС, Европейский совет, Парламент, Комиссия, Суд ЕС, Европейский центральный банк и Счетная палата являются носителями наднациональной власти: законодательной, исполнительной, судебной и аудиторской. Однако в политической системе ЕС принцип разделения властей, который характерен для национальной политической системы, претерпел видоизменения, согласно логике функционирования наднациональных институтов. Иными словами, принцип

⁸⁹ 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. № 14(3). P. 346-365.

⁹⁰ Featherstone K. Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union // *Journal of Common Market Studies*, 1994. № 32(2). P. 154.

разделения властей в ЕС не соблюдается, поэтому полномочия общих европейских институтов частично накладываются друг на друга. Так, ЕК и Европейский Совет делят исполнительные и законодательные полномочия, ЕП и Совет ЕС делят законодательные полномочия, в ряде случаев ЕК может выступать в роли арбитра и т.д.

Результат работы институциональной системы ЕС можно разделить на пять ключевых сфер политики (см. Схему 1):

Регуляторная политика включает в себя правила свободного перемещения товаров, услуг, капиталов и людей в рамках единого внутреннего рынка, что предполагает приведение к единым стандартам (гармонизация) в области защиты окружающей среды, социальной и конкурентной политики.

Бюджетная политика подразумевает перераспределение ресурсов как между странами-участницами, так и между социальными группами через бюджет ЕС. Примером может послужить общая сельскохозяйственная политика, исследования и инновации.

Макроэкономическая политика относится к Экономическому и валютному союзу, где ЕЦБ регулирует количество денег в обращении и процентные ставки, следит за налоговой политикой стран и политикой занятости.

Гражданская политика охватывает правила, призванные защищать экономические, политические и социальные права граждан и включает в себя сотрудничество в сфере внутренних дел и юстиции, а также миграционную политику и условия предоставления европейского гражданства.

Внешняя политика направлена на укрепление позиций ЕС на международной арене как единого актора в тех вопросах, которые касаются торговой политики, внешних экономических отношений с третьими странами и организациями, общей внешней политики и политики безопасности.

Как показано на Схеме 1, в европейской политической системе существует два уровня принятия решений: межправительственный и наднациональный. Внешнеполитические вопросы по-прежнему решаются на межправительственном

уровне, где роль главного исполнительного и законодательного органа отведена Совету ЕС, а возможности ЕК в формировании повестки дня существенно ограничены. Вопросы, относящиеся к макроэкономической, бюджетной, регуляторной и гражданской политике решаются на наднациональном уровне, и здесь роль ЕК чрезвычайно важна.

Наконец, в результате полного цикла работы политической системы ЕС следует обратная реакция от граждан, и в систему поступают новые запросы. Вместе с тем, обратная связь, которая является следствием работы системы, относительно слаба, если сравнивать ЕС с национальной политической системой. Главным образом, потому, что общественное мнение граждан формируется посредством национальных СМИ, а не через европейские медиа каналы, которые пока функционируют очень ограниченно. Далее, национальные СМИ сосредоточены на освещении национальной политики, а не европейской, поэтому в курсе событий европейской политики находятся те социальные группы, которые стихийно оказываются в прямой зависимости от нее: фермеры, промышленники, предприниматели, рыбаки и т.д.

Таким образом, политическая система ЕС демонстрирует смещение акцентов в пользу усиления исполнительной власти и ослабления национального парламентского контроля, несмотря на то, что последний является крайне важным для обеспечения демократической легитимности принятия решений в ЕС⁹¹. Процесс европейской интеграции подтачивает влияние национальных выборных органов и заставляет задуматься о поиске других путей повышения уровня легитимности политической системы ЕС. Поэтому для того, чтобы объективно оценить уровень легитимности специфической политической системы ЕС, следует отойти от концепции, в которой ЕС рассматривается как версия национальной демократии, обновленная до многоуровневой системы.

⁹¹ Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 67.

1.2 Проблема демократической легитимности Европейского союза

С момента появления Европейских сообществ страны-основательницы обозначили свое намерение создать рамки для сотрудничества, и это является общей формой их правового взаимодействия. С подписанием Римских договоров в 1957 г. и с учреждением Европейского экономического сообщества были заложены сущностные и процедурные принципы, на которых и был построен ЕС. Эти сущностные принципы устанавливали баланс в разделении властей между национальными институтами и институтами Сообщества и были направлены на достижение общих целей его членов. Однако за более чем полувековую историю процедуры претерпели существенные изменения, появились новые методы управления⁹², сместился баланс в разделении властей. Формальное соблюдение правил уже не обеспечивает легитимности политической системы ЕС.

Вопрос о дефиците демократии в ЕС привлек пристальное внимание исследователей в 1980-х гг. и с тех пор никогда не терял своей актуальности. Это связано в первую очередь с подписанием в 1986 г. ЕЕА, согласно которому, европейские институты наделялись существенными властными полномочиями в ущерб национальным инстанциям и упразднялось национальное вето при принятии решения. Таким образом, круг наднациональных полномочий значительно расширился, но не было обеспечено должного парламентского или судебного контроля за соблюдением этих полномочий⁹³.

На сегодняшний день среди исследователей не сформировалось единого мнения и единого подхода к проблеме дефицита демократии в ЕС. Общепринятая, так называемая, стандартная версия дефицита демократии была представлена Йозефом Вайлером⁹⁴. В ее основе лежит пять предпосылок, которые актуальны для ЕС⁹⁵:

⁹² Кавешников Н.Ю. Методы управления в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2015. №8. С. 49-60.

⁹³ Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 62.

⁹⁴ Weiler J.H.H., Haltern U.R., Mayer F. European Democracy and its Critique // West European Politics. 1995. № 18(3). P. 4-39.

⁹⁵ Hix S., Follesdal A. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik // Journal of Common Market Studies. 2006. № 44(3). P. 533.

- 1) смещение акцентов в политической системе в сторону «усиления исполнительной власти и ослабления контроля со стороны национальных парламентов»⁹⁶;
- 2) слабость позиций ЕП;
- 3) отсутствие истинно «европейских» выборов;
- 4) дистанцированность ЕС от своих граждан как в институциональном отношении, так и в психологическом;
- 5) четкая тенденция политического «смещения» на наднациональный уровень.

Первая предпосылка основана на том, что институциональная архитектура ЕС предполагает, что контроль членов Совета со стороны национальных парламентов должен придать дополнительную легитимность европейскому управлению. Существует два основных способа для осуществления такого контроля: в одних странах (Дания, Финляндия, Швеция) применяется практика согласования с парламентом позиции собственного правительства в Совете; в других – больше внимания уделяется европейскому законодательству: получив информацию от правительств, они принимают соответствующие резолюции (Великобритания, Германия, Франция). В большинстве случаев национальные парламенты комбинируют оба подхода⁹⁷. Вопреки ожиданиям, Лиссабонский договор не придал национальным парламентам качественного институционального веса, и сегодня они остаются за пределами треугольника Совет-Парламент-Комиссия. Кризис Еврозоны 2010 г. продемонстрировал насколько дифференцирована роль парламентов⁹⁸.

Вторая предпосылка дефицита демократии в ЕС связана с сохранявшейся длительное время слабой политической ролью ЕП. Несмотря на то, что, начиная с 1980-х гг. наблюдается четкая тенденция усиления роли ЕП, и Лиссабонский

⁹⁶ Theo J., Piedrafita S. The Role of National Parliaments in European Decision-Making // EIPAScope. 2009. № 1. P. 19-26.

⁹⁷ Стрежнева М.В. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 52-62.

⁹⁸ Maatsch A. Empowered or Disempowered? The Role of National Parliaments during the Reform of European Economic Governance // MPIfG Discussion Paper 15/10. 2015. P. 25.

договор расширил его законодательные полномочия, приравнявая тем самым к Совету, остается ряд существенных нареканий к работе этого института в качестве контролера за демократичностью в принятии решений и его способности представлять интересы европейских граждан.

В ЕС по-прежнему отсутствуют истинно «европейские» выборы, и это третья предпосылка дефицита демократии. Политическая система Евросоюза предполагает национальный и европейский уровни представительства граждан. Однако сложившаяся тенденция свидетельствует о том, что политическая значимость европейских выборов для избирателей гораздо ниже, чем значимость выборов национальных. Так, прошедшие в 2014 г. выборы в ЕП были вновь отмечены такими тенденциями как растущий евроскептицизм, усиление крайне правых партий и, самое главное, устойчивое восприятие выборов в ЕП в качестве второго тура национальных выборов⁹⁹. По-прежнему наблюдаются низкая явка избирателей и тенденция протестного голосования. Нехватка чисто «европейского» элемента в прошедших выборах чревата тем, что позиция граждан ЕС будет иметь минимальное влияние на формирование политической повестки. Поэтому основная проблема – это отсутствие прямой связи между результатами выборов и формированием политической повестки, что в свою очередь имеет последствием кризис демократической легитимности¹⁰⁰.

Четвертая предпосылка – это дистанцированность ЕС от своих граждан как в институциональном отношении, так и в психологическом. Несмотря на все попытки ЕС расположить к себе граждан, последние результаты опроса общественного мнения “*Eurobarometre*” показывают самую низкую степень доверия к институтам Евросоюза с 2004 г.¹⁰¹, что красноречиво свидетельствует о нехватке доверия и легитимности в отношении европейских институтов. И этому есть свои причины. Прежде всего, ЕК и Совет неподотчетны избирателям, и едва

⁹⁹ Hix S., Marsh M. Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An analysis of European Parliament elections across time // *Electoral Studies*. 2011. № 30. P. 4-15.

¹⁰⁰ Clark N. Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament // *Journal of European Integration*. 2014. Vol. 36. № 4. P. 339-356.

¹⁰¹ Eurobarometer. 2014. Public Opinion in the European Union. [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf (accessed: 13.04.2016)

ли о главных институтах ЕС можно сказать, что они формируются демократическим путем, ведь политическое руководство европейского уровня не избирается. Наряду с этим, институты и политический процесс ЕС сильно отличаются от национальных институтов и процессов в странах-участницах, что, безусловно, осложняет понимание европейской политики и способствует отдалению рядовых граждан. Следует признать, что не безосновательно: вся картина распределения функций, полномочий и ответственности между институтами и всей системой комитологии сложна для восприятия. Особенно, если учесть, что эта система постоянно меняется и эволюционирует.

Наконец, еще одна причина – это четкая тенденция политического «смещения» на наднациональный уровень. На уровне ЕС принимаются решения, которые не пользуются популярностью внутри стран-участниц и едва ли могли быть одобрены на национальном уровне. Примером тому может послужить недавний экономический кризис и принятие мер жесткой экономии, к которым отдельные национальные правительства обязывали европейские институты, что вызывало резко негативную реакцию населения. Конечно, это не является общей практикой, но все же институциональная система ЕС позволяет проводить политику, осуществление которой было бы затруднительно на национальном уровне из-за таких сдерживающих факторов как парламент, судебная система, общественное мнение, а также национальные группы давления. Общая сельскохозяйственная политика и неолиберальное регулирование единого рынка ЕС служат ярким тому подтверждением.

В странах Европы стандартом легитимного правления считается *либеральная демократия* – политическая идеология и форма общественно-политического устройства, при которой на основе правового государства и представительной демократии, воля большинства реализуется через избранных представителей, чья власть ограничена правами меньшинств и свободой личности. В концепции политической системы американского классика Д. Истона легитимность складывалась из двух составляющих: на «входе» и на «выходе».

Легитимность на «входе» (“*input legitimacy*”) понимается как способность системы воспринять запросы и требования граждан посредством реализации права последних избирать и быть избранными в органы власти. Сама система представляет собой «черный ящик», в котором происходит конверсия всех поступающих запросов, в результате чего принимаются политические решения, призванные эти запросы удовлетворить. Под легитимностью на «выходе» (“*output legitimacy*”) подразумевается, что в результате трансформации первоначальных запросов, принимаются такие решения, которые уравнивают выгоды и издержки акторов системы и признаются последними справедливыми. При этом легитимность на «входе» соответствует принципам демократии участия и представительной демократии и складывается из запросов и требований общества, а также поддержки, обеспечивающей стабильность функционирования системы. Легитимность на «выходе» определяется действенностью принимаемых институтами политических решений, призванных обеспечивать общее благо¹⁰². Между двумя типами легитимности существует прямая пропорциональная зависимость, что отражается на легитимности в целом¹⁰³. Такая модель может быть полезной при рассмотрении национальных политических систем, однако в случае с ЕС она оказывается слишком упрощенной, не отражающей процессов в его многоуровневой системе. В силу особенностей политической системы Евросоюза необходим принципиально иной подход к тому, что называется легитимностью и к ее оценке.

Для этой задачи в настоящем исследовании использована *структурно-функциональная теория* последовательно представленная в работах немецкого социолога Никласа Лумана¹⁰⁴. Данная теория позволяет рассматривать взаимодействие структурных элементов системы, каждый из которых выполняет свою функцию в системе. В отношении политической системы ЕС структурно-

¹⁰² Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе // Мировая экономика и международные отношения. 2010. № 1. С. 62.

¹⁰³ Svensson J. Managing Legitimacy in Hybrid Governance, 2004 [Electronic resource]. – Mode of access: repub.eur.nl/pub/1757/NIG4-01.pdf (accessed: 13.04.2016)

¹⁰⁴ Luhmann N. Law as a Social System. Oxford: Oxford University Press, 2008. 512 p.

Luhmann N. La Légitimation par la Procédure. Les Presses de l'Université Laval, 2001. 247 p.

функциональный подход также применим для анализа внутренних процессов и взаимодействий. Развивая теорию американского социолога Толкотта Парсонса о том, что любая система стремится к поддержанию внутреннего равновесия с помощью функций, Н. Луман выделил механизмы политической системы, которые способны придавать большую эффективность властным решениям, делая ее стабильной и легитимной, а именно:

- 1) правовое применение власти;
- 2) предвосхищение ожиданий властвующего со стороны подвластного;
- 3) рефлексивность власти, основанная на нисходящих цепочках действий в организациях;
- 4) история последовательного применения власти в организации и т.д.

Легитимность политической системы Луман определял как «готовность общества до определенной степени принимать даже новые (то есть неожиданные и непроверенные) решения правительства и следовать им»¹⁰⁵. Легитимной считается та политическая система, которая достигает целей своей политики, то есть тех целей, которые определяются управленцами как *полезные и стоящие*¹⁰⁶. Луман полагал, что дефицит демократии есть ни что иное, как кризис легитимности, поскольку кризис доверия в обществе ставит под сомнение успешность проведения политических решений. Кроме того, легитимность связана с *доверием* и *народной поддержкой* политических решений, институтов, официальных лиц. Легитимность можно также определить такими понятиями как *народное одобрение, принятие и соблюдение* обществом норм и правил, выдвигаемых государством. Наличие этих трех составляющих позволяет говорить, что у правительства есть моральный авторитет, который тем сильнее и влиятельнее, чем больше принятие и соблюдение обществом норм и правил. Причем это двусторонний процесс: общество также влияет на выработку правительством тех норм, которые удовлетворяют социальным интересам, иначе

¹⁰⁵ Luhmann N. Trust and Power. Chichester: John Wiley and Sons, 1975. P. 25.

¹⁰⁶ Born H. Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/019.pdf (accessed: 13.04.2016)

правительство лишилось бы легитимности. Таким образом, мы можем определить *легитимность* как добровольное подчинение индивидов коллективным нормам и правилам. При более глубоком анализе концепция легитимности может быть подразделена на два уровня: *макро-уровень* (относительно политической системы в целом) и *микро-уровень* (относительно отдельной властной структуры или направления политики)¹⁰⁷.

Пытаясь понять, чем определяется легитимность политической системы, Луман выдвинул концепцию *процедурной легитимности*, согласно которой легитимность решений зависит от соблюдения процедуры принятия решений, а не от того, насколько они необходимы, корректны или справедливы по мнению тех, кого они затрагивают. Легитимность законодательных и судебных решений обеспечивается функциями процедур, которые предусмотрены системой. Самая важная функция – это улаживание конфликтов внутри сообщества, путем наделения противостоящих сторон специальным инструментом – процедурами. Как следствие, участие индивидов в конкретных процедурах (выборы, судебные тяжбы, официальные жалобы и т.д.) в определенной роли свидетельствует о том, что стороны готовы принять ожидаемый результат и расценивают его как легитимный и обязательный к исполнению¹⁰⁸. Таким образом, процедуры сами по себе имеют легитимизирующую роль и обладают важной функцией поддержания стабильности политической системы. Луман полагал, что в правовой системе не столько результат, сколько сами процедуры являются центральным элементом легитимности. Вместе с тем, легитимность снижается, если у сторон появляется ощущение, что не все выслушаны или допущены к участию. В современных обществах легитимность обеспечивается путем формального следования установленным процедурам.

По мнению профессора Бостонского университета Вивьен Шмидт, описанные выше теоретические изыскания упускают из виду то, что она называет

¹⁰⁷ Weatherford S. Measuring Political Legitimacy // The American Political Science Review. 1992. Vol. 86(1). P. 149-166.
Blondel J. Comparative Government: An Introduction. New York: Routledge, 2013. P.148.

¹⁰⁸ Luhmann N. A Sociological Theory of Law. London: Routledge, 1985. P. 206.

сквозной легитимностью (*throughput legitimacy*), позаимствовав данное понятие из области системных теорий и расширив концепцию Д. Истона. Однако традиционная дихотомия по Истону не способна в полной мере раскрыть то, что происходит внутри такой многоуровневой системы как ЕС¹⁰⁹, поскольку все происходящее внутри «черного ящика» сводится к бюрократическим процедурам. Сквозная легитимность для ЕС охватывает механизмы, которые ранее были концептуализированы в рамках демократических теорий. В числе этих механизмов выделяют эффективность институциональных правил и процедур¹¹⁰, подотчетность¹¹¹, прозрачность¹¹², а так же открытость системы для представительства интересов¹¹³.

Концептуализация понятия сквозной легитимности позволяет охватить не только внутренние процессы и практики управления ЕС, но и привлечение граждан и групп интересов к участию в консультациях¹¹⁴. Как отмечает В. Шмидт, сквозная легитимность основывается как на легитимности через участие (на входе), так и на легитимности, ориентированной на эффективность решений (на выходе), но при этом, уделяя больше внимания качеству управленческих процессов, сквозная легитимность связывает такие показатели как эффективность с *подотчетностью, прозрачностью и открытостью* системы. Подотчетность подразумевает, что политические акторы ответственны за решения «на выходе» политической системы, под прозрачностью понимается свободный доступ граждан к информации, а открытость означает, что граждане, организованные в группы интересов, имеют доступ и влияние на процесс принятия решений.

¹⁰⁹ Schmidt V. A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput // *Political Studies*. 2013. Vol. 61. № 1. P. 2-22.

¹¹⁰ См., напр.: Risse T., Kleine M. Assessing the Legitimacy of the EU's Treaty Revision Methods // *Journal of Common Market Studies*. 2007. № 45 (1). P. 69-80; Scharpf F.W. The Joint Decision Trap // *Public Administration*. 1988. № 66 (3). P. 239-278; Schmidt V.A. Re-envisioning the European Union: Identity, Democracy, Economy // *Journal of Common Market Studies*. 2009. № 47. P. 17-42.

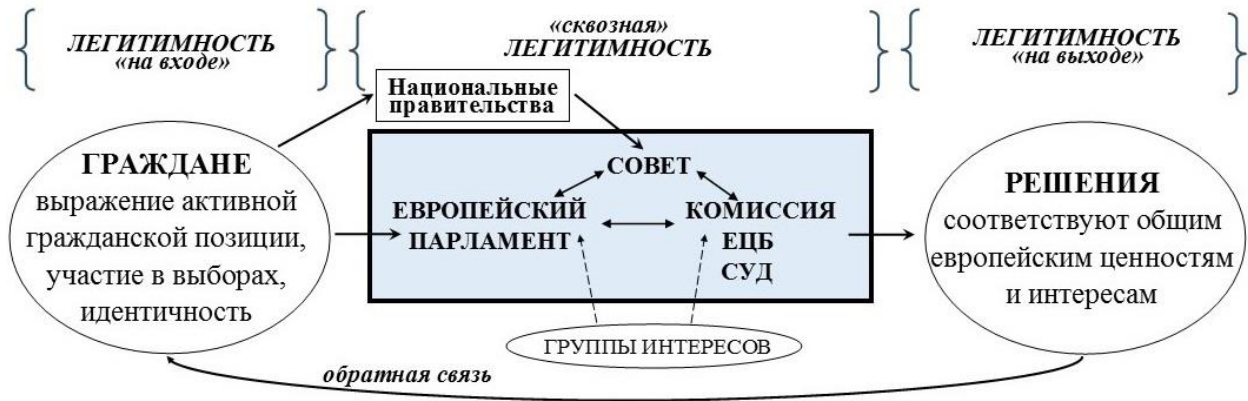
¹¹¹ См., напр.: Beetham D., Lord C. Legitimacy and the European Union. London: Longman, 1998. 144 p.;

¹¹² См., напр.: Héritier A. Composite Democracy in Europe: The Role of Transparency and Access to Information // *Journal of European Public Policy*. 2003. № 10 (5). P. 814-833.

¹¹³ См., напр.: Greenwood J. Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union // *British Journal of Political Science*. 2007. № 37 (2). P. 333-357; Kohler-Koch B., Rittberger B. Debating the democratic Legitimacy of the European Union. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. 260 p.

¹¹⁴ Schmidt V. Democracy in Europe: The EU and National Politics. Oxford, 2006. 328 p.

Схема 2. Легитимность политической системы ЕС



До сегодняшнего дня концепция сквозной легитимности не получила должного внимания в политологической литературе, несмотря на большое количество исследований, посвященных легитимности как отдельных процедур внутри Комиссии, Совета министров и Парламента, так и участию групп интересов в политическом процессе ЕС. Исключение составляет группа ученых немецкой школы, которые вслед за Луманом, концептуализировали процедурную легитимность и определяли ее как аспект, отражающий *качество* процесса принятия решений в политической системе.

В силу ряда особенностей политической системы ЕС, а именно ее «недооформленности» в сравнении с национальными политическими системами, вопрос легитимности для ЕС стоит довольно остро. Постмаастрихтская политическая система ЕС уже не может существовать за счет багажа не прямой легитимности, когда европейская политика формировалась выборными национальными правительствами недемократическим путем. Концепция сквозной легитимности соединяет понятия эффективности и подотчетности с открытостью и прозрачностью системы и позволяет, в частности, увидеть место и роль лоббистов, которые принимают активное участие в политическом процессе. Благодаря такому видению политической системы ЕС, становится очевидно, что для повышения легитимности необходимо введение более жестких правил участия лоббистов в политическом процессе. Для политической системы ЕС

сквозная легитимность является наиболее многообещающей в вопросах поиска путей преодоления дефицита демократии.

1.3 Теоретико-методологические подходы к изучению лоббизма и групп интересов в ЕС

Изучение явления представительства интересов в такой наднациональной политической системе как ЕС изначально развивалось в двух направлениях: теоретическом и практическом. До 1980-х гг. в европейских исследованиях доминировали две теории региональной интеграции: *неофункционализм* и *межгосударственный подход*. Обе теории учитывали влияние организованных групп интересов на процессы интеграции, но по-разному трактовали их политическую роль. Нужно отдать должное неофункционалистам, которые первыми стали изучать группы интересов, увидев в них фактор влияния на институциональную систему¹¹⁵. Исследователь европейской интеграции В.Г. Шемятенков обращает внимание на следующую особенность неофункционализма: «В рамках этого подхода по существу не остается места для самостоятельной роли государства. Государство выступает как вектор деятельности различных групп интересов, образующих общество, а политика является своего рода «рынком», где группы интересов конкурируют между собой за право внести вклад в безликий механизм принятия решений и тем самым повлиять на исход этого процесса. Предметом научного анализа согласно этой концепции является лишь соотношение интересов в государственной политике: является ли она синтезом конкурирующих интересов или же выражением интересов наиболее сильных и искусных групп»¹¹⁶. Опираясь на опыт США, в частности, на концепцию плюралистической демократии, функционалисты возлагали большие надежды как на группы деловых интересов (*business associations*), так и на профсоюзы (*trade unions*), считая, что в будущем именно

¹¹⁵ Haas E. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957. Stanford: Stanford University Press, 1958. 552 p.

Lindberg L.N. The Political Dynamics of European Economic Integration. Stanford: Stanford University Press, 1963. 367 p.

¹¹⁶ Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 326.

они станут движущими силами европейской интеграции¹¹⁷. Согласно теории неофункционализма, политическое участие групп интересов обеспечивало не только мирное разрешение противоречий и сближение позиций, но и способствовало экономическому процветанию всего объединения¹¹⁸. Однако на деле теория и практика расходились. В 1970-80-х гг. роль групп интересов в интеграционном процессе была минимальна. Связано это было с нежеланием государств-членов делать хоть сколько-нибудь значимые шаги к сближению. Это натолкнуло таких теоретиков как С. Хоффман на мысль о важности межгосударственного взаимодействия, в котором участие групп интересов сводилось к минимуму¹¹⁹. Сторонники межгосударственного подхода отводили ключевую роль в интеграционных процессах национальным правительствам, а не группам интересов, хотя и не отрицали их значения в агрегировании интересов на национальном уровне.

С оживлением интеграционных процессов с середины 1980-х гг., начинается поиск причин произошедших перемен. В русле традиций неофункционализма, исследователи наднациональных институтов¹²⁰ заявили, что именно представительство деловых интересов имело большое значение для наращивания оборотов интеграции внутри Сообщества, что в дальнейшем было подкреплено эмпирическими данными¹²¹. С ними спорили сторонники либерального межправительственного подхода во главе с А. Моравчиком, которые считали интеграционный процесс результатом переговоров между государствами-членами. Они полагали, что сами группы интересов не имеют «точек доступа», позволяющих принимать участие в решении политических вопросов на наднациональном уровне, и что их участие опосредовано отношениями с национальными правительствами, которые в дальнейшем в

¹¹⁷ Truman D. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Knopf, 1951. 544 p.

¹¹⁸ Haas E. *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*. Stanford: Stanford University Press, 1958. P. 318-359.

¹¹⁹ Hoffmann S. *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the cause of the Western Europe* // *Daedalus*. 1966. № 95(3). P. 862-915.

¹²⁰ Sandholtz W., Zysman J. *Recasting the European Bargain* // *World Politics*. 1989. № 42(1). P. 95-128.

¹²¹ Cowles M.G. *Organizing Industrial Coalitions: A Challenge for the Future?* // *Participation and Policy-Making in the European Union* / ed. by H. Wallace, Young A. Oxford: Oxford University Press, 2010. P. 116-140.

определенной мере учитывают их интересы¹²². С этого момента стратегии представительства групп интересов в политической системе ЕС и их влияние на политику ЕС становятся предметом дискуссий как в теоретических, так и в практических аспектах.

Следствием отсутствия общепринятого теоретического подхода к изучению лоббизма стало множество несистематизированных исследований на эту тему, которые накопились к концу 1980-х гг., порождая многочисленные противоречия¹²³. Причина тому кроется, во-первых, в разночтениях эмпирических данных и, во-вторых, в теоретической сегментации исследований групп интересов в ЕС¹²⁴. При этом с годами, чем больше накапливалось исследований, тем больше возникало споров и несоответствий. Так Саймон Хикс в своей статье пишет о необходимости преодолеть противоречия между двумя теоретическими подходами (сравнительная политология и международные отношения, к которым относят теории европейской интеграции) в изучении представительства интересов в ЕС¹²⁵. Несколькими годами позже Райнер Айзинг напишет о противоречии уже между четырьмя дисциплинами: сравнительной политологией, международными отношениями, политическим анализом и теорией демократии¹²⁶.

Наиболее последовательными были теоретики сравнительной политологии, чьи изыскания легли в основу сегодняшнего, более консолидированного, теоретического обоснования роли и места групп интересов в политическом процессе. Поскольку им принадлежит основной вклад в формирование более целостной картины, они заслуживают подробного рассмотрения. Изначально ученых этого направления интересовало то, каким образом осуществляется представительство групп интересов в Сообществе и какова роль крупных деловых

¹²² Moravcsik A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics // *International Organisation*. 1997. № 51(4). P. 513-553.

¹²³ Bouwen P., McCown M. Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2007. Vol. 14 (3). 422-433.

¹²⁴ Eising R. Interest groups in EU policy-making // *Living Reviews in European Governance*. 2008. Vol. 3. № 4. P. 3.

¹²⁵ Hix S. The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival // *Journal of European Public Policy*. 1998. №5. P. 38-65.

¹²⁶ Eising R. Op. Cit.

ассоциаций в принятии решений¹²⁷. Затем фокус внимания сдвинулся в сторону исследования сложившихся к тому моменту путей и методов представительства интересов, а также условий организации совместного представительства интересов¹²⁸. Внимание исследователей привлек тот факт, что лоббирование на общеевропейском уровне во многом зависело от национальных моделей данной практики, а изменение структуры институтов Сообщества влекло за собой закономерное изменение лоббистских методов. В этом отношении показательны примеры Австрии и Великобритании: в Австрии традиционной является корпоративистская культура отношений между бизнесом и государством¹²⁹, в то время как в Великобритании лоббизм регулируется косвенно рядом законов и кодексов, главным из которых является Кодекс законов о государственной службе (*Civil Service Code*), причем он направлен на регулирование поведения не самих лоббистов, а государственных служащих¹³⁰. Ряд авторов пришли к выводу, что многоуровневая и сегментированная институциональная система Сообщества способствовала развитию как формальных, межсекторальных и корпоративистских отношений и контактов, так и неформальных, сегментированных и плюралистических¹³¹. Данный вывод нашел подтверждение и в дальнейших исследованиях. Поэтому заключение, что определенная форма плюрализма является характерной чертой представительства интересов в Сообществе, стало общепризнанным¹³². Однако так продолжалось недолго: реформирование институциональной структуры ЕС заставило подвергнуть это

¹²⁷ Meynaud J., Sidjanski D. Les groups de Pression dans la Communauté Européenne, 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles. Bruxelles: Université Libre, 1971. 189 p.

¹²⁸ Averyt W.F. Agropolitics in the European Community. Interest groups in the Common Agricultural Policy. New York: Praeger Publishers, 1977. 219 p.

См.: Österreichische Lobbying und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf (accessed: 13.04.2016)

¹²⁹ Katzenstein P. Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry. Ithaca: Cornell University Press, 1987. 334 p.

¹³⁰ Weir S., Beetham D. Political power and democratic control in Britain: the democratic audit of the United Kingdom. London: Routledge, 1999. P. 261-278.

См.: Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted> (accessed: 13.04.2016)

См.: Ильичева Л. Е. Лоббизм в Великобритании // Служба PR. 2014. №5. С. 49-53.

¹³¹ Streeck W., Schmitter Ph.C. From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market // Politics and Society. 1991. Vol. 19. № 2. P. 133-164.

¹³² Coen D. The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States // Journal of Public Policy. 1998. Vol. 18. № 1. P. 75-100.

положение пересмотру. Так, в ряде исследований было установлено, что в зависимости от направления политики, между группами интересов и институтами ЕС складываются либо формальные и регламентированные отношения (примером тому служит общая сельскохозяйственная политика ¹³³), либо квазикорпоративистские – последнее особенно характерно для всех новых направлений совместной политики (например, социальная)¹³⁴.

В исследованиях, которые освещают вклад групп интересов в развитие европейской демократии, сделаны фундаментально иные выводы. Одним из первых, кто подверг критическому осмыслению участие групп интересов в политике ЕС, стал Дж. Капорасо, заявивший, что узкое следование собственным целям и поиск выгоды, чем занимаются группы интересов, ставит под угрозу весь процесс интеграции¹³⁵. Дискуссии вокруг дефицита демократии в ЕС, а также исследование социальных движений в ЕС пробудили оживленное внимание к группам интересов. Теоретические дебаты по этому вопросу сосредоточились на поисках путей установления совещательной и ассоциативной демократии в Европе ¹³⁶. Одновременно появляется большое количество эмпирических исследований. Как следствие, изучение групп интересов в ЕС стало неотъемлемой частью теории демократии и концепции политического представительства¹³⁷. Однако автору настоящей диссертационной работы данное направление кажется бесперспективным, поскольку участие групп интересов в политическом процессе лишь косвенно может явиться причиной дефицита демократии. То, что Дж. Капорасо трактует как дефицит демократии, по мнению автора, скорее

¹³³ Averty W.F. *Agropolitics in the European Community. Interest groups in the Common Agricultural Policy*. New York: Praeger Publishers, 1977. 219 p.

¹³⁴ Mahoney Ch. *The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union* // *European Union Politics*. 2004. Vol. 5. № 4. P. 441-466.

See also: EU and US approaches to lobbying [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.euractiv.com/section/public-affairs/linksdossier/eu-and-us-approaches-to-lobbying/#ea-accordion-issues> (accessed: 13.04.2016)

¹³⁵ Caporaso J. *The Structure and Function of European Integration*. California: Goodyear Publishing Company, Pacific Palisades, 1974. P. 23-52.

¹³⁶ Kohler-Koch B., Rittberger B. *Debating the democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. 260 p.

¹³⁷ Finke B. *Civil Society participation in EU Governance* // *Living Reviews in European Governance*. 2007. № 2 (2). P. 17-58.

является кризисом легитимности, для выхода из которого необходимо искать иные пути, нежели запрет группам интересов отстаивать свою позицию в наднациональных органах власти.

В конце 1990-х гг. исследование групп интересов в ЕС перешло от устаревших подходов международных отношений и сравнительной политологии к более новым и гибким формам анализа, которые фокусируются на многоуровневом управлении и процессах европеизации. Большая часть этих подходов была разработана вне сфер сравнительной политологии или международных отношений. В особенности это касается литературы о многоуровневом управлении и исследований европеизации¹³⁸. Таким образом, крупные теоретические споры отошли на второй план, уступив место исследованиям, ориентированным на сбор и анализ эмпирических данных с использованием математического моделирования, метода кейс-стади, контент-анализа и ряда других количественных методов. В этом направлении ученые пытались создать рабочую (прикладную) типологию представительства групп интересов и выявить особенности каждого из типов. Им удалось выделить три основных типа, соответствующих трем системам политической организации: *плюралистический*, *элитарно-плюралистический* и *неокопоративистский*¹³⁹. Данная типология повсеместно используется до сих пор. Остановимся подробнее на каждом из типов.

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 и не подпадать под влияние ни одной из сторон¹⁴⁰. Соблюдение таких условий обеспечивает свободу и равенство групп

¹³⁸ Woll C. Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective // Journal of European Public Policy. 2006. № 13(3). P. 456-469.

¹³⁹ Coen D. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying // Journal of European Public Policy. 2007. Vol. 14. № 3. P. 333-345.

¹⁴⁰ Clive S.T. First World Interest Groups, A Comparative Perspective. Westport: Greenwood Press, 1993. 269 p.

интересов в борьбе за влияние. Такой тип политической организации существует только в теории, и к нему стремится большинство западных демократий. Однако он не свободен от критики: в действительности политическая власть и доступ к ней не распределяются равномерно между всеми игроками, что является следствием разницы в ресурсах (экономических, политических и социальных).

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

Третий, *неокопоративистский*, тип организации описывает такие отношения между правительством и группами интересов, когда они сотрудничают ради достижения общих целей. В данном случае сотрудничество служит поддержанию стабильности и гарантирует соблюдение общих норм. Неокопоративистский тип в первую очередь характерен для организации экономической политики: правительство предоставляет выбранным группам интересов в ряде сфер исключительные права на представительство, а взамен получает лояльность и гарантированное исполнение своих правил¹⁴¹, иными словами, правительство обеспечивает свою легитимность. Правительство идет на такое сотрудничество еще и потому, что оно нуждается в информации от групп интересов для достижения своих целей. Например, благодаря переговорам и сотрудничеству с группами интересов, правительство получает дополнительные рычаги для контроля инфляции и роста цен. Вместе с тем, исследования групп интересов в контексте трех вышеописанных систем сводились к изучению

¹⁴¹ Katzenstein P. Small States in World Markets: industrial policy in Europe. Ithaca: Cornell University Press, 1985. 268 p.

национальных и секторальных (в зависимости от сферы, в которой действует лоббистская организация) моделей представительства интересов, что ограничивает целостность понимания картины.

Споры о том, какой тип превалирует в ЕС, продолжаются и сегодня, поскольку обоснование какой-либо одной парадигмы для ЕС способно дать более четкие ориентиры в поисках ответа на вопрос, почему одни лоббисты добиваются успеха, а другие – нет, а также, что еще более важно, какой тип групп интересов, деловые или гражданские, имеет больше возможностей для отстаивания своих позиций в институтах. Попытки многих исследователей определить ключевые составляющие успешного лоббирования приводят к выводу, что информационное обеспечение и финансовые ресурсы являются главными слагаемыми успеха¹⁴². Именно поэтому, на первый взгляд может показаться, что группы деловых интересов пользуются преимуществом, в то время как группы гражданских интересов ущемлены, что не вполне соответствует действительности. На основе данных о деятельности более чем 800 ассоциаций деловых интересов и 34 крупных фирм, Р. Айзинг пришел к выводу, что многоуровневая система ЕС является крайне не сбалансированной в том, что касается доступа групп интересов к институтам и к политическому процессу в целом¹⁴³. Р. Айзинг подчеркивал, что для ЕС отнюдь не характерно выстраивание отношений с группами интересов по типу элитарного плюрализма, когда группам деловых интересов отдается предпочтение в ущерб группам гражданских интересов. Дальнейшие эмпирические исследования подтвердили вывод о том, что возможности доступа для групп интересов и избираемые ими лоббистские стратегии определяются иными факторами см. С. 68). Отчасти из-за этого в настоящем диссертационном исследовании не делается четкого разделения на

¹⁴² Bennett R.J. Business routes of influence in Brussels: Exploring the choice of direct representation. *Political Studies* XLVII, 1999. P. 240-257.

Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // *Journal of European Public Policy*. Vol. 4. № 1. 1997. P. 91-108.

¹⁴³ Eising R. The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? // *Journal of European Public Policy*. 2007. №14 (3). P. 384-403.

деловые и гражданские группы интересов при анализе конкретных случаев лоббирования интересов.

Следующим шагом в изучении доступа групп интересов к институтам стали попытки Питера Боуэна преодолеть ограниченность плюрализма и неокорпоративизма. П. Боуэн разработал рациональную теорию доступа, призванную объяснить разную степень открытости институтов во взаимодействии с группами интересов в рамках многоуровневой системы ЕС¹⁴⁴. В основе теории доступа лежит принцип ресурсозависимости, согласно которому в контексте процесса принятия решений в ЕС частные и общественные акторы становятся взаимозависимы, поскольку им необходимо обмениваться ресурсами. Такими основополагающими ресурсами выступают «информация» и «доступ» (имеется в виду доступ к участию в процессе принятия решений). Для изучения стратегий групп интересов Боуэн предложил операционализацию трех ключевых понятий: потребность (*demand*), предложение (*supply*) и доступ (*access*).

Схема 3. Соотношение переменных в теории доступа к институтам



Ист

очник: Боуэн П.¹⁴⁵

На Схеме 3 представлена модель, устанавливающая взаимосвязь между тремя самыми важными переменными: зависимая переменная Y_{An}, обозначающая

¹⁴⁴ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European Public Policy. 2002. № 9(3). P. 365-390.

¹⁴⁵ Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions // European Journal of Political Research. 2004. № 43. P. 337-369.

возможность доступа частных интересов в институт n , определяется соотношением двух других независимых переменных Y_{Dn} и Y_S , которые отражают, соответственно, потребность института n в информации и возможность сторонних экспертов предоставить эту информацию. Отсюда Боуэн сделал вывод, что для объяснения изменения Y_{An} (доступа частных интересов в институт n), прежде всего необходимо изучать переменные Y_{Dn} и Y_S (потребность в информации и способность предоставить информацию), что также подразумевает изучение стратегий групп интересов и их форм организации. Как видно из Схемы 3, на форму организации групп интересов в первую очередь влияют такие факторы как *численность, экономическая стратегия и национальная среда*. В зависимости от численности группы интересов, небольшая или крупная, можно предполагать, какая стратегия лоббирования будет использована: склонна ли данная группа к объединению с другими, более крупными, для коллективного лоббирования или же группа обладает достаточным количеством собственных ресурсов для индивидуального лоббирования. Вторым важным фактором, определяющим форму организации групп интересов, является экономическая стратегия, которая различна у небольших национальных (региональных) акторов и крупных транснациональных игроков. Наконец, в качестве третьего фактора Боуэн выделил национальную институциональную среду страны происхождения группы интересов, поскольку методы продвижения интересов на национальном уровне существенно влияют на методы, которые избирает группа интересов для достижения своих целей на европейском уровне. В целом, модель, предложенная Боуэном, была настолько удачна, что она была взята за основу многих последующих исследований. А понятия «доступ», «потребность» и «предложение» прочно закрепились в исследованиях групп интересов и используются по сей день.

Примерно с середины 2000-х гг. наступает новая волна в изучении лоббистской активности в институтах ЕС. Большой упор делался на анализ и интерпретацию эмпирических данных и изучение того, чем определяются

понятия «доступ», «потребность» и «предложение». Отчасти это стало возможно благодаря появлению современного программного обеспечения типа *Wordscores*¹⁴⁶ и *WordFish*¹⁴⁷, а также других приложений, которые позволили настроить автоматизированную обработку политических текстов. Особого внимания заслуживают последние эмпирические исследования, проведенные профессором гамбургского университета Хайке Клювер, которые преодолевают противоречия и ограниченность ранних выводов о том, что необходимо для успешного отстаивания интересов в институтах исполнительной власти. Х. Клювер считает, что «лоббирование – это коллективное предприятие, в котором информация, гражданская поддержка и экономические возможности единой коалиции лоббистов влияют на исход всей кампании»¹⁴⁸. Таким образом, если раньше исследователи придерживались четкого разделения на группы деловых и гражданских интересов, противопоставляя их друг другу, то Х. Клювер на основе собранных эмпирических данных удалось доказать, что в практике лоббирования такое разделение весьма условно и даже нежелательно. Поддержка гражданского общества в трактовке Клювер рассматривается в качестве одного из главных факторов, определяющих успех лоббирования. А это значит, что даже без жесткого регулирования практика лоббирования не настолько пагубна, как порой воспринимается учеными и активистами. Ведь для того, чтобы провести успешную кампанию необходимо принимать во внимание гражданские интересы. Еще одним важным аспектом в подходе Х. Клювер стало представление о лоббистских коалициях не как об отдельных игроках, но как об «общности акторов, которые преследуют одну политическую цель»¹⁴⁹. Это означает, что лоббирование является не индивидуальным действием, но сложным коллективным процессом, в котором участвует сразу несколько групп интересов, включая корпоративные и гражданские. Будучи объединенными одной

¹⁴⁶ http://www.tcd.ie/Political_Science/wordscores/

¹⁴⁷ <http://www.wordfish.org/>

¹⁴⁸ Klüver H. Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union // Journal of European Public Policy. 2013. №20(1). P. 73.

¹⁴⁹ Klüver H. Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union // Journal of European Public Policy. 2013. № 20(1). P. 64.

политической целью, они пытаются повлиять на принятие политических решений с наилучшим для себя исходом.

Хорошей иллюстрацией здесь может послужить пример лоббистской кампании, имевшей место в момент обсуждения регламента, определяющего критерии, когда макулатура перестает быть отходами¹⁵⁰. ЕК предложила изменить критерий, когда бумага перестает считаться «отходами» и переходит в категорию «макулатуры» с вытекающим отсюда изменением налогообложения и субсидирования. По действующему законодательству – это момент, когда бумага попала на перерабатывающее предприятие. По проекту нового регламента – это более ранняя стадия сбора и сортировки бумаги. ЕК полагала, что принятие данной меры будет способствовать повышению качества собираемой макулатуры и уменьшит административные издержки. Европейский сектор по переработке бумаги разделился на две коалиции: продавцы макулатуры (возглавляемые Европейской ассоциацией по переработке бумаги¹⁵¹), которые ратовали за принятия регламента, и перерабатывающие предприятия (во главе с Ассоциацией европейских производителей бумаги¹⁵²), которые выступали против принятия регламента. Несмотря на различия позиций, в каждую из коалиций входили не только бизнес-гиганты, но и профсоюзы, а также неправительственные организации. Они пытались привлечь внимание общественности, используя СМИ, чтобы придать обсуждению этого вопроса общеевропейское значение. В итоге, с обеими сторонами ЕК провела консультации, которые затем продолжились в парламентском Комитете по окружающей среде, здравоохранению и продовольственной безопасности¹⁵³ пока ЕП не отклонил проект регламента. Данный пример одновременно демонстрирует усиление роли ЕП, поскольку регламент был возвращен на доработку в ЕК с формулировкой о том, что «проект

¹⁵⁰ European Commission. 2013. Proposal for a Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6 (1) of Directive 2008/98/EC on waste. Brussels. 2013. [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0502_/com_com\(2013\)0502_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0502_/com_com(2013)0502_en.pdf) (accessed: 13.04.2016)

¹⁵¹ European Recovered Paper Association – ERPA.

¹⁵² The Confederation of European Paper Industries – CEPI.

¹⁵³ The Committee on the Environment, Public Health and Food Safety – ENVI.

регламента Комиссии превышает исполнительные полномочия, которыми наделена Комиссия согласно базовому акту»¹⁵⁴. Данный пример также демонстрирует то, каким образом разворачивается современное лоббирование в Евросоюзе: во-первых, это коалиционная борьба; во-вторых, коалиции объединяют группы деловых и общественных интересов; и в-третьих, взаимодействие с органами власти организовано в форме открытых консультаций.

Еще один весомый аргумент в пользу подхода Х. Клювер был представлен Д. Коэном и А. Катсаитисом, которые полагают, что «было бы слишком просто считать, будто группы деловых интересов доминируют во всех сферах политики»¹⁵⁵, что согласуется с элитарно-плюралистическим типом политической организации. Ранее Д. Коэн совместно с Дж. Ричардсоном выявили ограниченность данного подхода при определении характера взаимоотношений между ЕК и группами интересов. В качестве альтернативы они предложили так называемый конъюнктурный плюрализм (*chameleon pluralism*), согласно которому доминирующий тип групп интересов, их количество и степень активности напрямую зависит от сферы политики, а также длительности существования и авторитетности Генерального директората, ответственного за принятие решений¹⁵⁶.

Анализируя различные кампании по лоббированию, можно легко найти подтверждение выводам Д. Коэна. Ярким примером здесь могут послужить экономические конфликты в сфере рыболовства, возникающие с определенной периодичностью в ЕС и за его пределами. Рассмотрим «сельдевые войны», разразившиеся между ЕК и Фарерскими островами. Несмотря на крайнюю заинтересованность частных рыболовных компании и даже правительств стран-участниц ЕС в разрешении этого спора, Генеральный директорат по морским

¹⁵⁴ European Parliament. Resolution of 10 December 2013 on the Draft Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6(1) of Directive 2008/98/EC on waste (D021155/01 – 2012/2742(RPS)). 2013 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0553+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 13.04.2016)

¹⁵⁵ Coen D., Katsaitis A. Chameleon Pluralism in the EU: an Empirical Study of the European Commission Interest Group Density and Diversity across Policy Domains // Journal of European Public Policy. 2013. № 20(8). P. 1104-1119.

¹⁵⁶ Coen, David and Jeremy Richardson. Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change / In Lobbying the EU, edited by David Coen and Jeremy Richardson, 1-13. Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 8.

делам и рыболовству, будучи ключевым стейкхолдером по этому вопросу, крайне труднодостижим для лоббистов. Это объясняется тем, что рыболовная политика находится в совместном ведении относительно давно, с 1970 г. За это время сформировались не только методы и инструменты проведения политики, но также сложилась внушительная экспертная база, ряд исследовательских институтов и обсерваторий¹⁵⁷, которые в полной мере снабжают профильный Генеральный директорат необходимой информацией, что сводит к минимуму необходимость прибегать к помощи лоббистов. Поэтому на данной стадии у лоббистов чрезвычайно мало возможностей для доступа к процессу принятия решений.

Сегодня научные изыскания роли групп интересов в политическом процессе в ЕС разворачиваются в русле рациональной теории доступа. Группы интересов утвердились в статусе участников политического процесса в ЕС¹⁵⁸. Однако по-прежнему остро стоит вопрос о необходимости регулирования их доступа к институтам с тем, чтобы частные интересы не оказались выше общеевропейских интересов и ценностей.

¹⁵⁷ Научно-технической и экономической Комитет по рыболовству – Scientific, Technical and Economic Committee for Fisheries.

Обсерватория европейского рынка по рыболовству и аквакультуре – European Market Observatory for Fisheries and Aquaculture Products.

¹⁵⁸ Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. 2011. Vol. 29 (2). P. 692.

Глава 2. Особенности лоббирования наднациональных решений

Оформление многоуровневой политической системы ЕС стало результатом процесса европейской интеграции и произошедших институциональных изменений. Вследствие этого, политическая власть и влияние оказались распределенными между несколькими уровнями управления: субнациональным, национальным и наднациональным¹⁵⁹. Концептуальный подход, разработанный Л. Хуге и Г. Марксом, рассматривает в качестве равноправных акторов европейской политической системы наднациональные институты, национальные правительства, национальные парламенты, партии и неправительственные акторы. 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 / внедрение»¹⁶⁰. Подход с позиций многоуровневого управления позволяет исследовать участие лоббистов в политическом процессе в качестве встроенного в систему актора, который взаимодействует с другими акторами системы.

На наднациональном уровне структура политических институтов и форма их организации напрямую влияет на модели представительства интересов. Со вступлением в силу Лиссабонского договора в институциональную систему ЕС было привнесено несколько существенных преобразований, которые не замедлили отразиться на моделях и стратегиях лоббирования. В связи с этим, целесообразно детальное рассмотрение нововведений и анализ их значения с точки зрения лоббирования наднациональных решений.

¹⁵⁹ Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance // European integration online Papers (EIoP) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm> (accessed: 13.04.2016)

¹⁶⁰ Schmitter P. Neo-Neofunctionalism / European Integration Theory. Oxford: Oxford University Press, 2004. P. 49.

Данная глава раскрывает особенности взаимодействия групп интересов с институтами, среди которых будут рассмотрены Комиссия, Парламент, Совет, а также Комитет постоянных представителей, Экономический и социальный комитет, Комитет регионов. Особое внимание уделено мало освещенному вопросу лоббирования в новой системе комитологии в ЕС. Структурно глава поделена на четыре параграфа: первый параграф посвящен изменениям обычной законодательной процедуры (которая является основной для принятия обязательных к исполнению законодательных решений после принятия Лиссабонского договора), второй и третий параграфы последовательно рассматривают изменения, которые вносит Лиссабонский договор во взаимодействие институтов с группами интересов, и, наконец, в четвертом параграфе раскрываются особенности лоббирования в системе комитологии в ЕС. Перед автором стоит *задача* рассмотреть стратегии лоббирования наднациональных решений в исполнительных и законодательных институтах Евросоюза, а также объяснить особенности поведения лоббистов в многоуровневой системе ЕС.

2.1 Доступ лоббистов к институтам ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора

Лиссабонский договор стал новой страницей в развитии политической системы ЕС и распределении властных полномочий, что способствовало немалому росту интереса лоббистов к европейским институтам и, прежде всего, к Парламенту. Во-первых, это связано с реформированием процесса принятия решений и расширением процедуры голосования квалифицированным большинством в ЕП, о чем речь пойдет ниже. Во-вторых, в результате реформирования системы комитологии, а так же с введением получившей неоднозначные оценки Европейской гражданской инициативы (ЕГИ), для лоббистов появились новые институциональные возможности и «рычаги влияния». Поскольку для настоящего диссертационного исследования

наибольшее значение представляют изменения в законотворческом процессе, на них будет сконцентрировано основное внимание.

Лиссабонский договор значительно расширил круг вопросов и сфер общей политики, по которым ЕП принимает решения совместно с Советом: добавились рыболовная политика, региональная политика, энергетическая безопасность, торговая политика, иммиграционная политика и др. При этом процедура совместного принятия решений была переименована в обычную законодательную процедуру (ОЗП)¹⁶¹, но в сущности порядок принятия законопроектов не изменился. Сохранились и такие процедуры как консультация, согласие, вынесение мнения и др. Среди новых полномочий ЕП – одобрение общего европейского бюджета совместно с Советом. Еще одной важной функцией ЕП стало голосование по кандидатуре председателя ЕК (см. Главу I).

Большее внимание в рамках обычной законодательной процедуры стало уделяться так называемым тройственным встречам, или трилогам (*trilogues*), – совместным неформальным консультациям ЕП, Совета и ЕК с целью достижения компромисса по пакету поправок к обсуждаемому законопроекту. По существу, это практика закрытых межинституциональных переговоров. Как правило, такие консультации имеют место на завершающей стадии первого чтения, когда стороны стремятся достигнуть соглашения в кратчайшие сроки. Целью тройственных встреч является убедиться в том, что поправки, предложенные ЕП, будут одобрены и на голосовании в Совете. ЕК в данном случае выступает в качестве медиатора, помогает законодателям согласовать позиции и найти компромиссный вариант. Тройственные встречи способствуют лучшей координации между институтами, помогают достичь компромисса в короткие сроки и значительно повышают эффективность законодательной процедуры в целом.

¹⁶¹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Article 294 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

Кроме того, роль ЕП усилилась и даже стала решающей в вопросах принятия международных соглашений, поскольку ст. 218 ДФЕС гласит: «Кроме тех случаев, когда соглашение относится исключительно к сфере общей внешней политики и политики безопасности, Совет принимает решение о заключении соглашения после одобрения Европейского парламента»¹⁶². Впервые ЕП продемонстрировал применение своей новой компетенции 11 февраля 2010 г. при обсуждении соглашения с США о передаче финансовых данных, так называемое SWIFT-соглашение. ЕП проголосовал против заключения данного соглашения, поскольку посчитал, что оно нарушает права граждан ЕС на защиту персональных пользовательских данных¹⁶³. Та же участь постигла Торговое соглашение по борьбе с контрафактной продукцией (*Anti-Counterfeiting Trade Agreement - ACTA*)¹⁶⁴. В обоих случаях ЕП мотивировал свои действия обеспокоенностью вопросами защиты прав граждан, потому что по Лиссабонскому договору Хартия Европейского союза об основных правах, принятая в 2000 г., перешла в разряд первичного права ЕС, то есть по своей юридической силе Хартия была приравнена к учредительным документам, и ЕП, таким образом, демонстрировал свою озабоченность о защите прав граждан, закрепленных в Хартии.

Заслуживает внимания изменившаяся роль национальных парламентов. В многоуровневой системе европейского интеграционного объединения отведенное им место было весьма неопределенно. С принятием Лиссабонского договора функции национальных парламентов стали более четкими. Теперь права законодательных органов стран-участниц можно разделить на три типа: 1) расширенные права по контролю за национальной исполнительной властью в вопросах европейской политики; 2) возможности для политического диалога с ЕК и для межпарламентского сотрудничества с привлечением ЕП; 3) контроль за

¹⁶² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Article 218 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

¹⁶³ SWIFT: European Parliament votes down agreement with the US [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100209IPR68674+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 13.04.2016)

¹⁶⁴ European Parliament rejects ACTA [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120703IPR48247/html/European-Parliament-rejects-ACTA> (accessed: 13.04.2016)

соблюдением принципа субсидиарности в европейском законодательстве¹⁶⁵. Расширение роли национальных парламентов и продвижение новых форм их взаимодействия с общеевропейскими институтами призвано способствовать преодолению проблемы дефицита демократии в ЕС¹⁶⁶. Однако это остается весьма амбициозной задачей, которая может быть решена только в совокупности с другими мерами. Положение национальных парламентов в институциональной системе ЕС после вступления в силу Лиссабонского договора можно расценивать лишь как начало процесса усиления их позиций, несмотря на то, что они по-прежнему исключены из главного институционального треугольника Совет-Парламент-Комиссия. Складывается парадоксальная ситуация: при всей «многоуровневости» политической системы ЕС парламенты стран-участниц до сих пор остаются вне процесса управления европейской политикой, а преимуществами этой системы пользуются, пожалуй, бюрократы и лоббисты¹⁶⁷.

Важным нововведением стало расширение полномочий ЕП при принятии решений в региональной политике. По некоторым оценкам, в сельскохозяйственной и региональной политике сконцентрировано до 75% годового бюджета европейских лоббистов¹⁶⁸. При этом такие крупные сельскохозяйственные лоббистские группы как французская *COOP de France* или британская *British Agriculture Bureau*, а также *The European Federation of Food* и ряд других, уверенно удерживают свои позиции в Брюсселе, чего нельзя сказать о региональных европейских сельскохозяйственных производителях, которые не обладают достаточным количеством ресурсов и уровнем мобилизации для выхода

¹⁶⁵ Принцип субсидиарности распространяется на смешанные сферы компетенций и направлен на разрешение вопросов соответствующего масштаба 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 в состоянии справиться с существующей проблемой. Таким образом, принцип субсидиарности – это способ защиты национальных правительств нижних уровней от излишнего вмешательства ЕС. *Подробнее о принципе субсидиарности см.:* Стрежнева М.В. Трансформация европейского пространства в условиях глобализации // Транснациональные политические пространства: явление и практика / Под ред. М.В. Стрежневой. М.: Весь Мир, 2011. С. 169-194.

¹⁶⁶ М.В.Стрежнева. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом // Мировая экономика и международные отношения. 2015. № 1. С. 52-62.

¹⁶⁷ Стрежнева М.В. Интеграционные процессы как фактор политических изменений в странах Евросоюза / Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития // Отв. ред. И.С.Семенов. Т. 1. М.: ИМЭМО РАН. 2014. С. 95.

¹⁶⁸ Chalmers A. W. Special Interests and Integration: Changes in Patterns of Lobbying since Lisbon / Decision Making in the EU Before and After Lisbon, DEUBAL Policy Brief. 2012. P. 5.

на европейский уровень. Расширив компетенции ЕП на региональную политику, Лиссабонский договор тем самым открывает новые возможности для региональных групп интересов напрямую участвовать в практике лоббирования на уровне ЕС. Между тем как ранее для отстаивания своих интересов им приходилось прибегать к непрямому и мало эффективному лоббированию через Комитет регионов.

В целом, реформа Лиссабонского договора способствовала расширению полномочий ЕП, усилению его роли, что, как следствие, спровоцировало повышенный интерес лоббистов к этому институту. Сегодня ЕС сталкивается с новыми вызовами в отношениях с лоббистами, что рискует повлечь за собой нарушение баланса в системе представительства интересов, которая в теории должна быть адекватной потребностям политической системы. Выходом из ситуации является не ограничение или запрет вовлечения лоббистов в политический процесс, но поиск такой формы регулирования, которая обеспечила бы честное, равное и, самое главное, прозрачное участие групп интересов. На сегодняшний день действующие механизмы регулирования с этими задачами не справляются.

2.2 Стадия подготовки законопроекта: Комиссия

ЕК, наделенная правом законодательной инициативы, безусловно, является лидером среди других институтов ЕС по взаимодействию с группами интересов. ЕК находится под пристальным вниманием чрезвычайно широкого спектра групп интересов и профессиональных лоббистов. ЕК привлекательна своей ключевой функцией в процессе принятия решений: именно на начальных стадиях выработки предложений, еще до предварительного опубликования, легче всего оказывать влияние и продвигать свои интересы¹⁶⁹. Вместе с тем, ЕК больше других институтов нуждается в проведении всеобъемлющей экспертной оценки своих предложений, что довольно сложно обеспечить, располагая ограниченными ресурсами и не прибегая к помощи извне. Но открытость ЕК обусловлена не

¹⁶⁹ Greenwood J. Interest Representation in the European Union. Basingstoke, 2011. P. 24.

только нехваткой ресурсов, но и стремлением найти компромисс между заинтересованными сторонами в процессе разработки законопроектов. Более того, от участия групп интересов зависит и последующее успешное внедрение принятого решения, что напрямую сказывается на легитимности и эффективности работы ЕК. Именно поэтому ЕК открыта – зачастую она берет на себя совещательные и консультативные функции, стимулируя игроков всех уровней доводить до нее свое мнение. Известно, что ЕК внимательно относится к мнению отдельных органов местной власти, но отдает предпочтение более обобщенным заключениям, например, от местных властей одной страны или даже всех стран-членов. То есть транснациональный компонент, безусловно, имеет значение¹⁷⁰.

Для лоббистов, взаимодействующих с ЕК, чрезвычайно важна репутация и прозрачность. В абсолютном большинстве случаев, перед тем как назначить встречу стороннему человеку, эксперту или лоббисту еврофункционеры сверяются с Реестром прозрачности, в котором на добровольной основе регистрируются организации, желающие представлять свои интересы в институтах ЕС¹⁷¹. ЕК является самым требовательным институтом в том, что касается выстраивания диалога с группами интересов. Во-первых, это относится к данным и фактам – ЕК интересны только те, кто может предоставить ей ценную и структурированную информацию. Во-вторых, ЕК является самым «европейским» из всех институтов – здесь нет яркой настроенности на отстаивание национальных интересов, напротив, наибольшее значение имеют общие европейские ценности и европейская выгода. В-третьих, по своему стилю работы функционеры ЕК настроены на конструктивность и качественное расширение тех сфер, которые охватывает европейская интеграция. Иными словами, с жалобами и негативными инициативами отменить или заблокировать те или иные предложения лучше обращаться в другой институт – ЕК же занимается разработкой

¹⁷⁰ Cameron E. Lobbying Experiences Made by Experts of Local and Regional Level // LOGON Report. 2002. P. 102.

¹⁷¹ Реестр прозрачности – *Transparency Register* [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do> (accessed: 26.04.2016)

позитивных мер и от своих партнеров также хочет видеть не претензии, а конструктивные предложения по решению проблем.

Таблица 2. Основные этапы принятия решений в Европейской Комиссии

<i>Этап</i>	<i>Комментарий</i>	<i>Ключевые акторы</i>
Разработка долгосрочных программных документов ЕС	Политические программные документы, декларирующие общие цели и стратегии развития ЕС, предназначенные для высших функционеров	Председатель ЕК Генеральный секретариат Комиссары
Рабочая программа ЕК	Рабочая программа в технических терминах отражает политические цели и охватывает период в 12-24 месяца.	Председатель ЕК Генеральный секретариат Генеральные директораты
Оценка последствий	Наиболее важный этап на стадии разработки законопроекта. Профильный генеральный директорат в обязательном порядке производит оценку последствий, созывая для этого специальную группу экспертов.	Профильный генеральный директорат Члены экспертной группы по оценке последствий
Внешние консультации	Генеральный директорат может учредить группу экспертов, организовать открытые консультации, проводить слушания, а также использовать неформальные каналы связи в своих целях.	Профильный генеральный директорат Группы экспертов Смежные подразделения других директоратов
Внутренние консультации	Профильный генеральный директорат разрабатывает текст законопроекта совместно со смежными службами других подразделений ЕК. Затем предложение выносится на повестку дня заседания членов ЕК.	Координирующая группа Смежные подразделения генеральных директоратов Правовая служба ЕК Кабинет ответственного генерального директората Кабинеты других директоратов (в случае необходимости)
Совещание ответственных руководителей	На встрече ответственных руководителей уточняется повестка дня будущего коллегиального заседания, выясняются возможные технические	Кабинет председателя ЕК Кабинет ответственного генерального

	сложности и политические последствия, подводится черта под финальным текстом законопроекта.	директората Правовая служба ЕК
Еженедельное совещание	Первые помощники председателя ЕК согласовывают повестку дня очередного коллегиального заседания.	Кабинет председателя ЕК Генеральный секретариат
Коллегиальное заседание	Коллегия еврокомиссаров собирается еженедельно, чтобы наделить политической волей принимаемые решения, назначить ответственных исполнителей.	Председатель ЕК Еврокомиссары Кабинет Председателя ЕК

Составлено по: Обычная законодательная процедура¹⁷².

Таблица 2 демонстрирует то, каким образом проходит подготовка законопроекта внутри Еврокомиссии задолго до того, как он будет представлен на рассмотрение ЕП и Совета. Безусловно, что для успешного лоббирования нужно отнестись внимательно к каждому этапу: даже если лоббисты не собираются продвигать свои интересы при разработке долгосрочных программных документов, они все равно должны принимать их во внимание и стараться не только не противоречить, но и учитывать декларируемые цели Евросоюза в своих экспертных оценках, предоставляемых ЕК. На этапе разработки рабочей программы ЕК возможность вмешательства лоббистов минимальна, но важно понимать, что на основе этого документа для каждого генерального директората разрабатывается менеджмент-план. Анализируя менеджмент-планы определенных директоратов лоббисты могут понять, с задачами какого департамента согласуются их цели и, таким образом, решить, с кем им необходимо взаимодействовать. Работа в одном направлении с одним из директоратов существенно повышает шансы на успешность лоббистской кампании.

Активное вовлечение лоббистов начинается с третьего этапа, когда происходит оценка возможных последствий законопроекта. Здесь ЕК особенно необходима точная информация, достоверные факты и обоснованные данные,

¹⁷² European Parliament. Ordinary Legislative Procedure. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/euoparl_ordinarylegislativeprocedure_complete_text_en.pdf (accessed: 13.04.2016)

поэтому преимуществом обладают те акторы, которые способны их предоставить. На данном этапе происходят консультации с экспертами, которые могут и не быть ангажированными лоббистами, но, несмотря на это, становятся объектами пристального внимания последних. Оценка рисков также включает в себя поиск альтернативных решений посредством проведения открытых консультаций, взвешивания экономических, политических, социальных и иных последствий.

Формальные внешние консультации необходимы для того, чтобы предварительно оценить отношение и позиции затронутых сторон. Процесс обсуждения готовящегося предложения начинается в Совещательном комитете (*Advisory Committee*), в который входят представители национальных, наднациональных и секторальных интересов. Это момент, когда ЕК раскрывает свои намерения и призывает всех желающих высказаться по этому поводу. Именно на этом этапе ЕК вовлекает в дискуссию сторонних экспертов, что позволяет подойти к решению вопроса комплексно, учесть максимальное количество позиций. Большинство лоббистов и консультантов подключаются именно на этапе внешних консультаций. С этого начинается их прямое взаимодействие с ЕК. Здесь важно придерживаться принципов конструктивного диалога и поиска взаимовыгодных решений – жалобы и претензии не будут способствовать успеху. При этом ЕК ведет учет лиц, принявших участие в консультациях. Поэтому если лоббисты рассчитывают на личную встречу с функционерами в дальнейшем, то участие в консультациях, как правило, становится первым шагом в выстраивании отношений. Группа экспертов, которую создает профильный генеральный директорат является наиболее влиятельным источником информации для ЕК. Информацию об экспертных группах можно найти в специальном реестре, но важно помнить, что не все группы зарегистрированы. В случае, если лоббистам не удалось попасть в состав экспертной группы, они стремятся наладить контакты с действующими членами этих групп для продвижения своих интересов.

Комиссия также может прибегнуть к такому методу как публикация зеленых и белых книг. Зеленая книга (*Green Paper*) представляет собой документ объемом не более 30 страниц, в котором изложены общие идеи, мотивы и аргументы в пользу тех или иных инициатив. После публикации зеленой книги, заинтересованные стейкхолдеры имеют минимум 8 недель, чтобы донести свое мнение до ЕК, воспользовавшись специальной формой обратной связи через сайт профильного генерального директората. На основе внесенных в зеленую книгу предложений и поправок, публикуется белая книга объемом не более 15 страниц. В белой книге содержатся конкретные предложения по принятию мер в определенных сферах. Если белая книга получает одобрение Совета, то это может послужить основанием для выработки целой программы действий в какой-либо области.

Внутренние консультации являются следующим важным этапом в подготовке законопроекта. Несмотря на то, что консультации проходят внутри подразделений ЕК, черновые варианты актов с неизменной регулярностью широко циркулируют среди всех заинтересованных сторон. Каждый вовлеченный генеральный директорат готовит ответственного спикера, который представит ключевые моменты и позицию директората по обсуждаемому вопросу. Консультации открывает и курирует профильный директорат. Это своеобразное подведение итогов, поскольку основная работа к этому моменту уже должна быть проведена координационными группами. Это наиболее активная стадия согласования позиций, когда законопроект подвергается наибольшему количеству изменений.

Следующий этап процесса принятия решений разворачивается между кабинетом председателя и службами ЕК. Кабинет готовит окончательную версию законопроекта, вносит все необходимые правки перед тем, как документ будет представлен на заседании коллегии. На еженедельном совещании принимается решение о том, когда и в каком порядке представлять законопроекты на обсуждение.

Наконец, на заседании коллегии, объединяющей председателя ЕК, семь его заместителей, Верховного представителя ЕС по иностранным делам и политике безопасности и всех еврокомиссаров, происходит обсуждение и одобрение законопроектов с тем, чтобы они далее могли быть представлены на рассмотрение Совета и ЕП.

Другая важная «точка доступа» к лоббированию ЕК скрыта в полномочии ЕК обращаться с иском в Европейский суд против какой-либо страны-участницы, если последняя не выполняет свои обязанности по Договору¹⁷³. Если интересы корпораций или гражданских организаций будут ущемлены таким «невыполнением обязательств», то они могут поставить об этом в известность ЕК, которая должна будет принять соответствующие меры.

Стимулируя активность и внимание групп интересов, ЕК, таким образом, восполняет собственную потребность в технической экспертизе и информации. На деле, число функционеров, работающих в Комиссии, не столь велико – всего около 33 000 человек, что можно сравнить с городской администрацией средне населенного европейского города¹⁷⁴. Это создает условия, при которых ЕК испытывает нехватку в сотрудниках и одновременно перегружена задачами (“*understaffed and overstressed*”)¹⁷⁵. Поэтому ЕК вынуждена полагаться на представителей корпоративных интересов, общественных организаций, для чего создаются консультативные комитеты, в работе которых лоббисты принимают непосредственное участие¹⁷⁶, что дает группам интересов возможность прямого влияния на принятие решений. ЕК такая форма взаимодействия обеспечивает легитимность «на входе». ЕК старается укрепить свои отношения с теми группами интересов, которые последовательно снабжают ее ценной информацией. Для этого она поощряет развитие сетей между группами интересов,

¹⁷³ Treaty Establishing the European Economic Community (consolidated version of), 2002. [Electronic resource] // European Union Law. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/12002E.html> (accessed: 13.04.2016)

¹⁷⁴ European Commission. How the European Union works [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ENC_002.pdf (accessed: 13.04.2016)

¹⁷⁵ Greenwood J. Interest Representation in the European Union. Basingstoke, 2011. P. 180.

¹⁷⁶ Ibid. P. 181.

чьи позиции имеют точки соприкосновения¹⁷⁷. Благодаря этому, вокруг ЕК формируется консолидированный круг избранных, чье мнение и потребности имеют значение¹⁷⁸. Другими словами, ЕК стремится к тому, чтобы каждое ее предложение было основано на насущных вопросах, которые вызывали бы отклик у как можно более широкой аудитории. Именно из-за нехватки человеческих ресурсов ЕК предоставляет «доступ» (см. Схему 3) представителям групп интересов, которые обеспечивают ее значительной частью экспертной информации, что, в конечном счете, повышает легитимность «на выходе», а, значит, и эффективность работы. Среди таких консультантов есть особо привилегированные и доверенные, которые являются постоянными членами в консультативных органах и чье сотрудничество с ЕК стало каждодневной работой и даже рутинной. Несомненно, это позволяет им доносить свое мнение более эффективно¹⁷⁹.

Согласно установленной процедуре, если Генеральный директорат решает учредить новую группу экспертов, то для этого необходимо только одобрение Генерального секретариата ЕК без какого бы то ни было дальнейшего обнародования результатов работы. Экспертная группа может быть как формальной, так и неформальной. Формальные группы могут быть сформированы только по специальному решению ЕК или согласно правовому акту, что по меньшей мере требует временных затрат. В то время как учреждение неформальных экспертных групп не требует предоставления официальной отчетности и результатов деятельности группы. Поэтому огромное количество существующих экспертных групп при ЕК носят неформальный характер и не являются подотчетными, что является большим преимуществом для лоббистов. Только обязательная регистрация лоббистов положит конец такого рода незарегистрированным консультациям.

¹⁷⁷ Саворская Е.В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Международные отношения. Политология. Регионоведение. 2012. № 4 (1). С. 368-373.

¹⁷⁸ 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. P. 3-24.

¹⁷⁹ 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. P. 346-365.

В целом, лоббисты позволяют ЕК обойти стороной национальные правительства: подключая к дискуссии представителей частных и общественных интересов, ЕК обходит на своем пути помеху в виде национальных правительств¹⁸⁰. Действительно, ЕК крайне заинтересована в консолидированной позиции гражданского общества, потому что это укрепляет ее позиции и позволяет принимать решения в определенных сферах в обход мнению национальных правительств¹⁸¹.

Одним из наиболее примечательных нововведений Лиссабонского договора стала Европейская гражданская инициатива (ЕГИ) – механизм, призванный поддерживать баланс вовлечения разных акторов в процессы выработки политики, служить инструментом демократии прямого участия и, тем самым, смягчить проблему дефицита демократии в ЕС¹⁸². Как гласит ст. 11 Договора о Европейском союзе (ДЕС), «граждане Союза в количестве не менее одного миллиона человек, принадлежащие к гражданству значительного числа государств-членов, могут выступить с инициативой пригласить Европейскую комиссию в рамках ее полномочий внести соответствующее предложение по вопросам, в отношении которых, по мнению этих граждан, необходимо издание правового акта Союза в целях применения Договоров»¹⁸³.

Профессиональный лоббизм в значительной степени остается элитарной деятельностью. Введение ЕГИ предполагалось как мера, способная качественно расширить круг участников политического процесса. ЕГИ не является лоббированием в классическом понимании и по своей природе схожа с правом на обращение с петициями к ЕП и Омбудсмену (ст. 227 и 228 ДФЕС)¹⁸⁴. Несмотря на

¹⁸⁰ Christiansen Th. The European Commission: the European Executive Between Continuity and Change // European Union: Power and Policy Making / Ed. J.Richardson. Routledge, 2005. 408 p.

¹⁸¹ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European Public Policy. 2002. № 9 (3). P. 365-390.

¹⁸² Lopez C. The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy // European Public Law Review. 2010. № 16 (1). P. 123-138.

¹⁸³ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:12012M/TXT> (accessed: 29.04.2016)

¹⁸⁴ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

то, что формально инициатива предоставляет возможность качественного вовлечения граждан в дебаты по общеевропейским делам, сама по себе она не является инициативой, определяющей повестку дня и не влияет на право законодательной инициативы ЕК. Поэтому среди главных недостатков критики ЕГИ указывают на отсутствие обязательного характера для ЕК, что подтверждается на практике, так как механизмы ЕГИ лишь в небольшой доле случаев приводят к принятию законодательных актов.

С момента запуска ЕГИ (апрель 2012 г.) было зарегистрировано свыше 60 кампаний. С тактической точки зрения, ЕГИ используется активистами в качестве механизма протеста, а не институционализированного канала для лоббирования. Поэтому, в основном ЕГИ привлекает новичков в европейской политике. Дж. Гринвуд и Л.Б. Гарсия приходят к следующему заключению относительно ЕГИ: «Для некоторых групп сам факт отказа Европейской комиссии зарегистрировать кампанию обеспечивает особую возможность выступать в роли жертвы, играть в политику или продлить концентрацию внимания к определённой проблеме путем подачи дела в Европейский суд. Если кампания достигает официальной регистрации как инициативы, у активистов есть выбор свернуть ее, как только будет получено желаемое освещение проблемы в СМИ»¹⁸⁵.

В целом, гражданская инициатива на данном этапе едва ли способна привлечь крупные неправительственные организации, которые и так обладают достаточными ресурсами для реализации своих основных целей по продвижению интересов. С другой стороны, положительной тенденцией является то, что ЕГИ стимулирует расширение европейского общественного пространства и публичные дебаты, которые лежат вне плоскости официальных переговоров в Брюсселе.

Отдельного рассмотрения заслуживает такое явление как «консультативный лоббизм». Среди консультативных органов ЕС выделяют *Экономический и социальный комитет (ЭКОСОК)* и *Комитет регионов (КР)*. ЭКОСОК представляет гражданское общество, а также работодателей и наемных

¹⁸⁵ Garcia L.B., Greenwood J. The European Citizens' Initiative: a new sphere of EU politics? // Interest Groups & Advocacy. 2014. № 3. P. 264-265.

работников в особенности. Этот орган доносит свое мнение по различным вопросам институтам ЕС, в частности, Совету ЕС, Комиссии и Парламенту. ЭКОСОК был учрежден в 1957 г. как форум для обсуждения вопросов, связанных с единым рынком. По сути, это была одна из первых «точек доступа» для представителей бизнеса. Основная работа ЭКОСОК – выпуск информационных бюллетеней и мнений (около 170 в год). Все мнения перенаправляются органам ЕС, участвующим в процессе принятия политических решений, а затем публикуются в издании *EU's Official Journal*. Иными словами, ЭКОСОК занимается выработкой экспертного мнения, с которым еврофункционеры не могут не считаться. Что касается состава ЭКОСОК – в него входят 344 члена, представляющие различные социальные и экономические группы интересов со всего ЕС. Члены выдвигаются национальными правительствами и назначаются Советом ЕС на срок в 5 лет с возможностью переназначения. Члены ЭКОСОК не получают заработной платы, но им оплачиваются расходы на транспорт и проживание, когда они посещают заседания. Сам по себе процесс определения членов ЭКОСОК – это результат лоббирования групп интересов, стремящихся «посадить» своих людей в кресла экспертов.

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

Очень специфичным является еще один консультативный орган ЕС – **Комитет регионов**, который объединяет представителей региональной и местной властей. КР был основан в 1994 г. в рамках внедрения нового принципа

управления – принципа субсидиарности. Поэтому на КР ложится наибольшая ответственность по контролю за соблюдением этого принципа. Основная задача КР – высказывать точку зрения местных и региональных властей касательно законодательства ЕС, что КР осуществляет путем составления докладов («мнений») об инициативах ЕК. При этом ЕК обязана отчитаться перед КР, каким образом его мнение было учтено, а если не учтено, то почему. Наряду с ЕК, Совет и ЕП также должны проконсультироваться с КР, прежде чем будет принято то или иное решение, затрагивающее сферу компетенции местных или региональных правительств (например, политика занятости, вопросы окружающей среды, образования и здравоохранения).

В состав КР входят 350 членов (и столько же «дублирующих» – *alternate* – членов), представляющих все 28 стран ЕС. Члены и дублеры в КР назначаются Советом ЕС на срок в 5 лет на основе кандидатур, предложенных национальными правительствами. Каждое государство отбирает своих представителей, что отражает политические, географические особенности каждой из стран, а также соотношение региональных/местных властей. КР проводит 5 пленарных сессий ежегодно, в ходе которых определяется общий политический курс и принимаются заключения (*opinion*) относительно обсуждаемых законопроектов.

При этом, если ЭКОСОК в течении последних десятилетий переживает стагнацию и упадок своей политической роли¹⁸⁶, то КР, напротив, находится на подъеме и считается достаточно перспективным институтом¹⁸⁷. Так, по Лиссабонскому договору (*протокол к Лиссабонскому Договору «О применении принципов субсидиарности и пропорциональности»*), роль КР существенно усилилась – были введены обязательные консультации ЕК с местными и региональными властями и их ассоциациями уже на стадии разработки законопроекта. Более того, КР вправе от лица региональных и местных властей

¹⁸⁶ Smismans S. The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly // European Integration online Papers (EIoP). 2000. Vol. 4. № 12. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm> (accessed: 26.04.2016)

¹⁸⁷ Стрежневая М.В. Транснациональные политические пространства: явление и практика // Под ред. М.В. Стрежневой. М.: Весь Мир, 2011. С. 191.

подавать жалобы в суд за нарушение принципа субсидиарности (в том числе, если институты ЕС с ним не проконсультировались) .

2.3 Лоббирование законодательных институтов ЕС: Парламент и Совет

На протяжении первых трех десятилетий после подписания Римских договоров ЕП не мог похвастаться широтой полномочий, благодаря чему небезосновательно считался слабым институтом и не привлекал особого внимания лоббистов¹⁸⁸. Неслучайно его прозвали «призрачным Парламентом», которому группы интересов предпочитали ЕК и Совет. Ситуация меняется с усилением роли ЕП и расширением его полномочий после подписания Маастрихтского договора в 1992 г. ЕП приобрел большой политический вес, благодаря введенной процедуре совместного принятия решений, что существенно упрочило его позиции в институциональном треугольнике. ЕП стал привлекать лоббистов полученным правом наложения вето на решения Совета. Ведь согласно процедуре совместного принятия решений, для приобретения силы закона предложения ЕК должны быть одобрены как Советом, так и ЕП. В результате, в первое десятилетие после получения новых полномочий случаи прямого лоббирования ЕП удвоились.

Как уже было сказано выше, с подписанием Лиссабонского договора произошло существенное расширение сфер политики, решения по которым должны приниматься Советом и ЕП совместно¹⁸⁹. Обычная законодательная процедура (ОЗП) является основным способом принятия законодательных актов в ЕС. Так, в период с 2009 по 2014 гг. ЕК представила на рассмотрение ЕП и Совета 584 законопроекта. В целом, до 95% европейского законодательства было принято по ОЗП. Как уже говорилось выше, Лиссабонский договор, за некоторыми исключениями, приравнял законодательные полномочия ЕП и Совета.

¹⁸⁸ Schaefer G.F., Turk A. The role of implementing committees // The role of committees in the policy-process of the European Union. Legislation, implementation and deliberation / Eds. T. Christiansen and T. Larsson. Cheltenham, 2010. P. 182-201.

¹⁸⁹ Directorate-General Internal Policies. Lobbying in the European Union // Briefing paper. 2007. P. 10.

Таблица 3. Основные этапы принятия решений в Европейском парламенте

<i>Этап</i>	<i>Комментарий</i>	<i>Ключевые акторы</i>
Получение законопроекта от Комиссии / назначение ответственного комитета	Формальная административная процедура	Председатель Парламента Председатели политических групп Профильный генеральный директорат ЕК
Выбор политической группы, ответственной за подготовку доклада	Политическая группа и личность докладчика имеют решающее значение для последующего рассмотрения акта. Главная задача докладчика – подготовить предварительный доклад с соответствующими поправками к законопроекту.	
Назначение докладчика		
Подготовка проекта доклада	Каждый докладчик обращается к разным источникам информации. На данном этапе взаимодействие с группами интересов наиболее ожидаемо. Ответственный докладчик и комитет также могут консультироваться с другими парламентскими службами по финансовым, правовым и иным вопросам, если законопроект таковые затрагивает.	Докладчик Докладчики от оппозиции («теневые» докладчики) Ассистенты Секретариат комитета Политическая группа Привлеченные эксперты, консультанты
Обсуждение в комитете	Обсуждения доклада внутри комитета, внесение правок.	Докладчик Докладчики от оппозиции («теневые» докладчики) Председатель комитета Секретариат комитета
Голосование в комитете	Комитет должен путем голосования простым большинством одобрить доклад. В противном случае, доклад не будет допущен до обсуждения на пленарном заседании ЕП. На этом этапе также имеют место неформальные тройственные встречи (<i>informal trilogues</i>) между делегациями от ЕП, Совета и ЕК.	Докладчик Докладчики от оппозиции («теневые» докладчики) Председатель комитета Секретариат комитета Члены политической группы Совет Комиссия
Голосование на пленарном заседании ЕП	Докладчик выступает на пленарном заседании. Достижение компромисса во многом зависит от позиций парламентских политических групп. После 1-ого чтения ЕП направляет свою позицию по законопроекту в Совет.	

Составлено по: Обычная законодательная процедура¹⁹⁰.

Процедура прохождения законопроекта в ЕП построена следующим образом: предложение ЕК поступает в ЕП, затем председатель ЕП, руководствуясь предложением профильного генерального директората ЕК, который занимался разработкой законопроекта, назначает один ответственный парламентский комитет и не более трех комитетов, которые будут также представлять мнение по своим компетенциям и предлагать поправки. Для лоббистов работа с такими комитетами может быть весьма продуктивной, поскольку в ходе обсуждения законопроекта на межкомитетских встречах именно эти поправки ложатся в итоговый текст, конечно, после голосования внутри комитета по всем предложенным поправкам.

Большое значение имеет выбор докладчика из евродепутатов ответственного комитета. Это знаковая фигура, от которой во многом зависит весь дальнейший процесс рассмотрения и внесения правок в законопроект и который будет руководить работой над законопроектом от начала и до конца, то есть до голосования на пленарном заседании ЕП. Назначение докладчика – это решение, которое принимается за закрытыми дверями, никогда не бывает случайным и включает в себя множество нюансов. Как правило, параллельно ведут работу один или несколько «теневых» докладчиков, которые предлагают поправки и готовят критические замечания к законопроекту. От момента получения законопроекта Парламентом до назначения докладчика может пройти от двух недель до шести месяцев, в зависимости от степени срочности: первостепенное значение придается актам, которые имеют наибольшую политическую важность для рабочей программы ЕК (см. Схему 2), то есть соответствуют стратегическим приоритетам и целям ЕК. При обсуждении в комитетах особое внимание уделяется общим европейским ценностям. Порой выступления докладчиков приобретают характер «информационной бомбы», что,

¹⁹⁰ European Parliament. Ordinary Legislative Procedure. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/euoparl_ordinarylegislativeprocedure_complete_text_en.pdf (accessed: 26.04.2016)

конечно же, делается лоббистами намеренно с целью привлечь внимание к какому-либо вопросу, либо, наоборот, снизить остроту проблемы. Обсуждения между комитетами открыты для публики (точнее, для тех, у кого есть пропуск в ЕП), поэтому у заинтересованных лиц не возникает проблем с доступом. Более того, прямую трансляцию и архивы заседаний можно посмотреть онлайн по Интернет-каналу ЕП. После того, как докладчик представил на рассмотрение комитета предварительный проект доклада, устанавливается срок внесения поправок. В качестве опции, комитет может организовать открытые слушания с участием привлеченных экспертов. В каждом отдельном случае процесс разработки итогового текста документа может отличаться, но это всегда достаточно трудоемкий процесс, поэтому секретариат комитета принимает непосредственное участие.

Весь процесс работы парламентских комитетов над докладом следует рассматривать как подготовку к следующей стадии – переговорам с Советом. На этом этапе докладчик пытается найти компромисс и урегулировать нерешенные вопросы в ходе тройственных встреч (*трилогов*) с представителями Совета и ЕК. Здесь на первый план выходят политические сети и умение докладчика грамотно выстраивать коалиции и искать союзников в поддержку своего варианта законопроекта. Если в ходе таких обсуждений ЕП и Совету удастся согласовать итоговый текст, то, скорее всего, в дальнейшем он будет одобрен Советом в первом чтении, как это и происходит в большинстве случаев. ЕК на данном этапе выполняет консультирующую роль, разъясняя как свою позицию в целом, так и технические детали.

Наконец, завершающий этап – это голосование в комитете. К этому моменту все поправки в установленные сроки должны быть направлены в ответственный комитет, который простым большинством будет голосовать по каждой поправке в отдельности. Особое внимание уделяется поправкам, поступившим от «теневых» докладчиков. Нужно отметить, что ни одно из предложений не остается не рассмотренным, и в процессе подготовки к

голосованию в комитете ответственный докладчик проводит многочисленные встречи с евродепутатами из других политических групп и комитетов, пытаясь найти компромиссы и точки соприкосновения. Для голосования достаточно присутствия четверти всех членов ответственного комитета. Если доклад был одобрен комитетом, то он ставится в повестку дня пленарного заседания ЕП. Но даже после этого еще есть возможность внести поправки в законопроект. Например, группа из сорока евродепутатов может внести свои предложения за несколько дней до пленарного заседания, и, поскольку обсуждения в комитетах к этому моменту уже закончились, данные предложения будут обсуждаться непосредственно в ходе пленарного заседания.

На пленарном заседании докладчик представляет свой отчет. При этом обязательно присутствие представителя Комиссии, который разъясняет позицию ЕК по всем предложенным поправкам, заранее подготовленную профильным генеральным директором и одобренную коллегией комиссаров. На практике в подготовке этой позиции также участвуют члены кабинетов ЕК, ответственные за межинституциональные отношения. Голосование построено таким образом, что сперва ЕП голосует по поправкам к законопроекту, а затем – простым большинством – за законопроект в целом. Окончательный текст законопроекта, одобренный Парламентом, направляется в Совет и Комиссию. Если нужного количества голосов не набирается, а также если ответственный комитет или сами евродепутаты (по меньшей мере, 40 человек) вносят предложение об отклонении законопроекта, председатель ЕП приостанавливает голосование и направляет запрос в ЕК с тем, чтобы та отозвала свой законопроект. Если ЕК отказывается это сделать, то законопроект возвращается в парламентский комитет на доработку. Если же ЕК отзывает свое предложение, то законодательная процедура прекращается.

Заслуживает упоминания и другая, альтернативная, процедура рассмотрения предложений Комиссии Парламентом – межгрупповая работа (*intergroups*). «Интергруппы» формируются из членов ЕП без различия по

принадлежности к комитету или политической группе. Работа в группах носит неформальный характер, но существенно влияет на общее мнение ЕП, что непосредственно сказывается на голосовании на пленарном заседании. Поэтому для лоббистов, имеющих связи с лидерами парламентских групп, это еще одна возможность построить коалицию поддержки в свою пользу.

Для лоббистов из европейских регионов имеет значение «территориальная близость» к депутату ЕП, так как парламентарий избирается от конкретного региона своей страны и должен отстаивать интересы граждан, которых он представляет.

Парламент, как и Комиссия, нуждается в лоббистах для получения релевантной информации и экспертных данных. ЕП не может существовать без лоббистов, потому что, в частности, от этой информации зависит его самостоятельность от ЕК, Совета и национальных правительств. В силу того, что ЕК при выработке законопроекта не остается беспристрастной к доводам приближенных к ней представителей интересов, ЕП заметно компенсирует такой перекокс своей открытостью для менее влиятельных групп интересов. Не последним доводом в пользу сотрудничества с лоббистами является еще и тот факт, что обсуждаемые вопросы требуют сложной технической экспертизы, которые евродепутатам могут предоставить лоббисты. В целом, ЕП остается самым прозрачным, открытым и доступным институтом ЕС.

Совет ЕС, объединяющий политиков высокого уровня, находится в центре европейской системы принятия решений, несмотря на то, что с течением времени он стал делить законодательные полномочия с ЕП. Совет является наиболее сложным институтом в том, что касается представительства интересов. Это обусловлено, в первую очередь, тем, что взаимодействие с Советом предполагает взаимодействие с правительствами стран Евросоюза, что резко сужает «точки доступа» к этому институту. В целом, Совет сфокусирован на отстаивании национальных интересов. Кроме того, из всех институтов ЕС Совет менее других нуждается в технической информации от лоббистов, так как, во-первых, Совет не

отвечает за подготовку законопроектов, а во-вторых, в случае необходимости, члены Совета могут получить всю нужную информацию от своих национальных институтов и лоббистов. В силу этих причин, Совет считается наименее прозрачным и открытым¹⁹¹. Для понимания процессов, которые происходят внутри этого института, необходимо принимать во внимание события национальной политики стран ЕС, так как именно национальная политика является определяющей в работе Совета.

Таблица 4. Основные этапы принятия решений в Совете ЕС

<i>Этап</i>	<i>Комментарий</i>	<i>Ключевые акторы</i>
Принятие программы работы Совета на 18 месяцев	В общих чертах раскрывает приоритеты работы Совета на три ближайших председательских срока.	Главы правительств стран ЕС Министры трех стран-председательниц Генеральный секретариат Совета и ЕК
Разработка целей и повестки	Более детально раскрывает основные задачи на время председательства каждой страны.	Постоянные представители стран-председательниц Генеральный секретариат Совета
Обсуждение в рабочих группах / комитетах	Важный этап для поиска компромисса. Основное обсуждение разворачивается на этом этапе. Большое внимание уделяется техническим вопросам. Решения принимаются консенсусом.	Атташе Участники рабочих групп и комитетов Генеральный секретариат Совета Правовая служба Совета
Обсуждение в КОРЕПЕР	Согласование позиций, в том числе, по политическим вопросам. Законопроект может быть вновь направлен на доработку в рабочую группу.	Атташе Советники Заместители послов и послы (постоянные представители)
Заседание Совета	Переговоры, принятие окончательных решений, голосование.	Министры, члены кабинетов Послы (постоянные представители)

Составлено по: Обычная законодательная процедура¹⁹².

Сразу по получении законопроекта от ЕК, не дожидаясь реакции ЕП, Совет передает его на рассмотрение профильной рабочей группы. Всего в структуру Совета входят более 150 рабочих групп по разным сферам политики, которые могут работать как на постоянной основе, так и по отдельно возникающим

¹⁹¹ Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002. P. 97-98.

¹⁹² European Parliament. Ordinary Legislative Procedure. [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/euoparl_ordinarylegislativeprocedure_complete_text_en.pdf (accessed: 26.04.2016)

вопросам (*ad hoc*). На плечи рабочих групп ложится вся техническая работа. Основные дискуссии между странами-участницами разворачиваются именно внутри рабочих групп: делегации представляют свои позиции, после обсуждения и поиска компромиссов страна-председательница предлагает компромиссный текст. 75% всех законопроектов удается согласовать еще на этапе рассмотрения в рабочей группе, при этом внутри рабочей группы никогда не проводятся голосования – решения принимают только консенсусом. На данном этапе начинается самая активная работа лоббистов – они пытаются влиять на экспертов-функционеров, которые выполняют всю подготовительную работу для встреч в Комитете постоянных представителей (КОРЕПЕР)¹⁹³, и Совета министров. Профильные эксперты участвуют в заседаниях согласительного комитета наряду с постоянными представителями, и нередко именно им удается так или иначе повлиять на разрешение конфликта интересов. Наряду с этим, влияние постоянных представителей чрезвычайно велико – хотя оно и носит неформальный характер, постоянные представители являются связующим звеном между рабочими группами и Советом министров, то есть все без исключения законопроекты проходят через их руки.

После обсуждения в рабочих группах, проект акта переходит в КОРЕПЕР, который играет ключевую роль в поиске компромиссов и выработке единой позиции между странами. КОРЕПЕР делится на два комитета: в состав КОРЕПЕР II входят представители стран-участниц в ранге послов, в КОРЕПЕР I – их заместители. При этом КОРЕПЕР I отвечает за вопросы по специфическим отраслям, а КОРЕПЕР II занимается политическими, экономическими и институциональными делами, а также вопросами общей торговой политики. Отдельного упоминания заслуживает Специальный комитет по сельскому хозяйству, в чьем исключительном ведении находятся вопросы общей сельскохозяйственной политики. Этот комитет был учрежден в 1960 г. Именно он на протяжении десятилетий отвечает за подготовительную работу Совета по всем

¹⁹³ КОРЕПЕР – COREPER – Comité des représentants permanents – Комитет постоянных представителей стран-участниц ЕС.

вопросам, которые касаются сельского хозяйства, организации единого рынка и развития. Специальный комитет по сельскому хозяйству играл ключевую роль во всех реформах сельскохозяйственной политики, которая до сих пор остается краеугольной в структуре ЕС.

Одна из целей работы КОРЕПЕР – 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 обсуждений, в Совете законопроект будет одобрен в рамках Повестки 1 – без обсуждений одним списком. Обсуждения в Совете проходят лишь по политически чувствительным вопросам, которые требуют согласования на высшем уровне. При этом считается, что если какой-либо вопрос второстепенной значимости дошел до обсуждения в Совете, то КОРЕПЕР провалил свою работу, не сумев найти компромисса на более ранних этапах согласования позиций¹⁹⁴. Как показывает статистика, на уровне КОРЕПЕР согласовывается до 15-20% проектов актов, а остальные – на стадии рабочих групп. ЕК может быть также привлечена к заседаниям рабочих групп и КОРЕПЕР в случае, если требуется разъяснение и уточнение позиции ЕК.

Процесс принятия решений в Совете, на первый взгляд, кажется довольно простым и линейным. Вместе с тем, это обманчивая простота, скрывающая сложное взаимодействие внутри этого института. Кроме того, практика принятия решений может частично видоизменяться, так как страны-председательницы в силу национальных особенностей ведения политики и поставленных на срок председательства задач могут придавать разную степень значимости тем или иным процедурам, каждый раз усложняя тем самым задачу для лоббистов. Деятельность Совета непрозрачна, закрыта и даже непроницаема, все 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

¹⁹⁴ Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002. P. 105.

каналу»¹⁹⁵. Кроме того, состав Совета постоянно меняется, его члены занимают должности временно и их позиции зависят от внутренних выборов и кабинетных перестановок. В целом, Совет не является приоритетным объектом воздействия, так как закрепившиеся позиции стран по отдельным вопросам очень сложно изменить, особенно на таком высоком уровне, как Совет министров.

2.4 Новая система комитологии в ЕС

Изначально сфера реализации европейских законов находилась в компетенции национальных властей, но из соображений единообразия эта функция была возложена и на ЕК. Сегодня в ряде областей общей политики именно ЕК несет прямую ответственность за исполнение решений, что оправдывает применение процедур комитологии. Комитология¹⁹⁶ представляет собой систему транспаративных комитетов, посредством которых ЕК реализует возложенные на нее обязанности по имплементации европейских законодательных актов. Процедура комитологии позволяет на основе базовых актов ЕС устанавливать технические правила, не прибегая к громоздкой законодательной процедуре и не меняя сути первоначальных решений¹⁹⁷. Процедура комитологии обладает такими преимуществами как эффективность, оперативность, гибкость при согласовании позиций, не говоря уже о возможности «уйти от политизации при решении технически сложных вопросов»¹⁹⁸.

За несколько десятилетий своего существования система комитологии претерпела существенные изменения. Сегодня комитология представляет собой набор процедур, которые позволяют не только эффективно реализовать на практике европейские решения, но и исключить возможность злоупотребления

¹⁹⁵ Леви Д.А. Современное лоббирование в Европейском Союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения. СПб, 2009. С. 119.

¹⁹⁶ *Комитология* – от фр. *comitologie*, англ. *comitology*; существует несколько версий этимологии этого слова. Согласно одной из них, термин “комитология” изначально использовался во французском языке для общего обозначения огромного количества комитетов при Комиссии. В английский язык термин вошел в употребление благодаря британскому историку и политологу Норткоту Паркинсону.

¹⁹⁷ Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М., 2013. С. 53

¹⁹⁸ См.: Там же. С. 56.

ЕК своими полномочиями без учета мнения стран-участниц¹⁹⁹. Иными словами, ЕК предлагает меры для реализации базовых актов, а комитологические комитеты, в которые входят национальные эксперты всех стран ЕС, дают свое предварительное одобрение этим мерам. Законодательно процедуры комитологии закреплены в ст. 291 ДФЕС²⁰⁰ и в совместном регламенте²⁰¹ ЕП и Совета. Вместе с тем, в основополагающих договорах до сих пор нет четкого определения комитологии. До вступления в силу Лиссабонского договора работа комитетов комитологии регулировалась решением Совета от 1999 г. с соответствующими изменениями от 2006 г.²⁰² Новое межинституциональное соглашение по комитологии было заключено между ЕК и ЕП в 2008 г.²⁰³ До реформы Лиссабонского договора комитологические комитеты можно было разделить на несколько типов, в зависимости от применявшейся процедуры по имплементации каждого конкретного акта и с разной степенью обязательности для исполнения Комиссией²⁰⁴.

Со вступлением в силу Лиссабонского договора 1 декабря 2009 г. система комитологии претерпела существенные изменения. Связано это было, в первую очередь, с введением более четкой иерархии правовых норм. От «старой» системы комитологии, действовавшей до принятия Лиссабонского договора, осталось только две комитологические процедуры, которые используются при принятии актов по имплементации: совещательная (*advisory procedure*) и проверочная (*examination procedure*).

¹⁹⁹ Стрежнева М.В. Трансформация европейского пространства в условиях глобализации // Транснациональные политические пространства: явление и практика / под ред. М.В.Стрежневой. М., 2011. С. 195.

²⁰⁰ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Article 291 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

²⁰¹ Regulation (EU) № 182/2011 of The European Parliament and of The Council [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011R0182&from=EN> (accessed: 26.04.2016)

²⁰² Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission (2006/512/EC) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0512&from=EN> (accessed: 26.04.2016)

²⁰³ Agreement between the European Parliament and the Commission on procedures for implementing Council Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, as amended by Decision 2006/512/EC (2008/C 143/01) [Electronic resource]. – Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008Q0610\(01\)&rid=6](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008Q0610(01)&rid=6) (accessed: 26.04.2016)

²⁰⁴ Стрежнева М.В. Комитология // Транснациональные политические пространства: явление и практика / под ред. М.В. Стрежневой. М., 2011. С. 195.

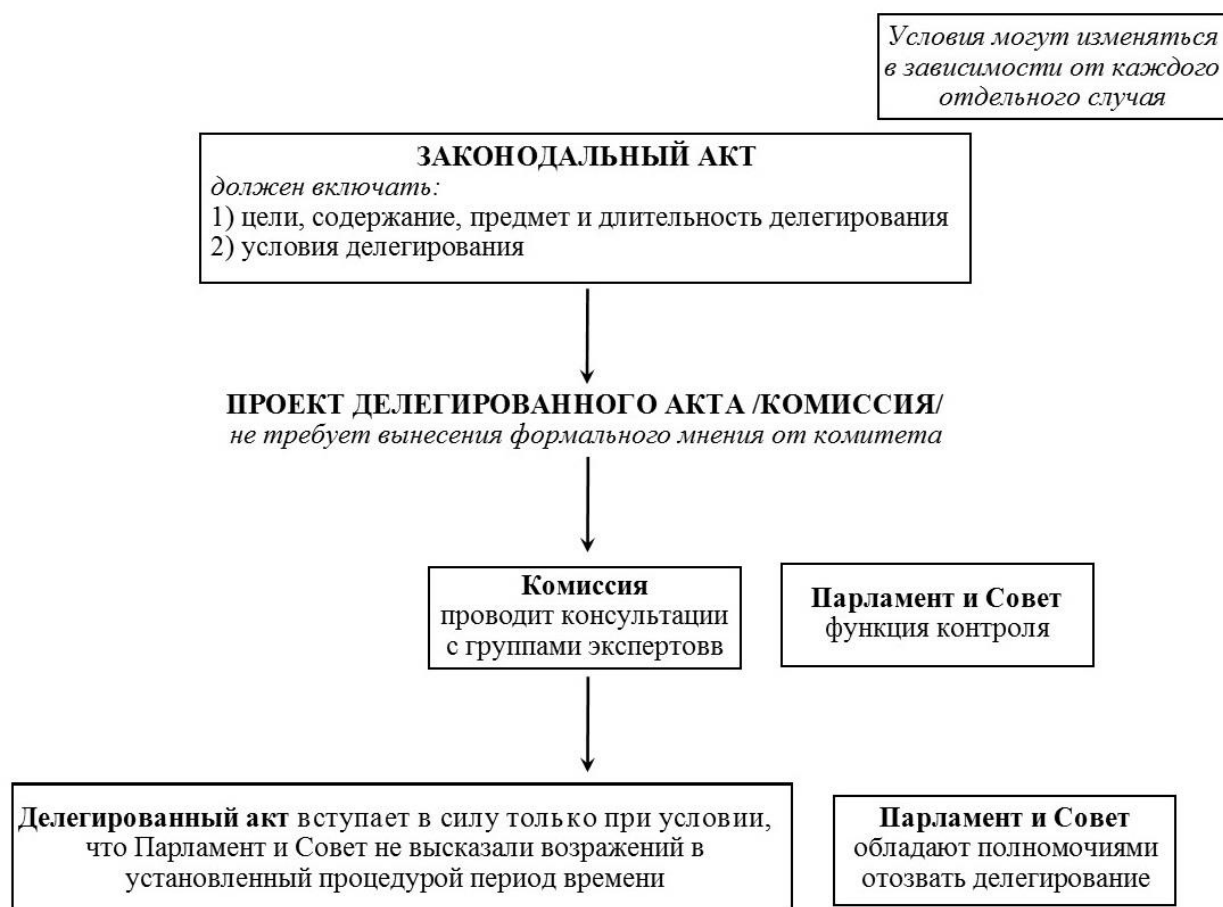
Таблица 5. Иерархия норм ЕС и процедуры их принятия

<i>Название</i>	<i>Определение</i>	<i>Процедуры принятия</i>
<i>Базовые законодательные акты</i>	Законодательные акты Союза, издаваемые ЕП и/или Советом в соответствии с законодательной процедурой, обычной или специальной.	Обычная законодательная процедура; специальная законодательная процедура.
<i>Делегированные акты</i>	Квази-законодательные акты общего действия (регламенты, директивы или решения, не указывающие адресатов), издаваемые ЕК на основании полномочий, которые предоставлены (делегированы) ей в законодательном акте ЕП и/или Совета.	Процедура принятия делегированных актов.
<i>Акты по имплементации</i>	Исполнительные акты, принимаемые ЕК или, в отдельных случаях, Советом в целях обеспечения единых условий претворения в жизнь (исполнения) регламентов, директив, решений ЕС. Полномочия по изданию таких документов должны быть определены в акте, во исполнение которого они принимаются (в «базовом» регламенте, «базовой» директиве, «базовом» решении).	Совещательная процедура; проверочная процедура; комитология.

Цель делегирования – сохранить простоту базовых актов, не нагромождая их деталями и огромным количеством технических правил. При этом после принятия базового акта Совет и ЕП лишены возможности вносить коррективы в *делегированный акт*, но при этом они могут лишиться ЕК своего доверия, сохраняя тем самым политический контроль. Делегированные акты стали нововведением Лиссабонского договора. Принимая делегированные акты, ЕК выступает в роли квазизаконодателя, поскольку на нее возложены полномочия в каждом конкретном случае устанавливать цели, предмет, длительность и другие условия, которые должны быть отражены. Процедура принятия делегированных актов регулируется ст. 290 ДФЕС²⁰⁵.

²⁰⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Article 290 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

Схема 4. Процедура принятия делегированных актов



Источник: Алан Хардакр²⁰⁶.

Процедура принятия делегированных актов во многом идентична одной из прежних комитологических процедур, но несколько упрощена, так как ЕК передает свое предложение одновременно и Совету, и ЕП. Время, уделенное на рассмотрение предложения делегированного акта, как правило, составляет не больше четырех месяцев и зависит от базового акта. При этом принятие делегированных актов не предусматривает создание комитетов, но при этом ЕК все равно необходимо консультироваться с представителями стран Евросоюза. При необходимости, ЕК может созвать отдельную группу экспертов, в состав которой, как правило, стремятся попасть заинтересованные лоббисты с целью продвижения своих предложений по делегированному акту. При этом информация о том, какие эксперты привлекались к разработке делегированного

²⁰⁶ Hardacre A. How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions. London, 2011. P. 200.

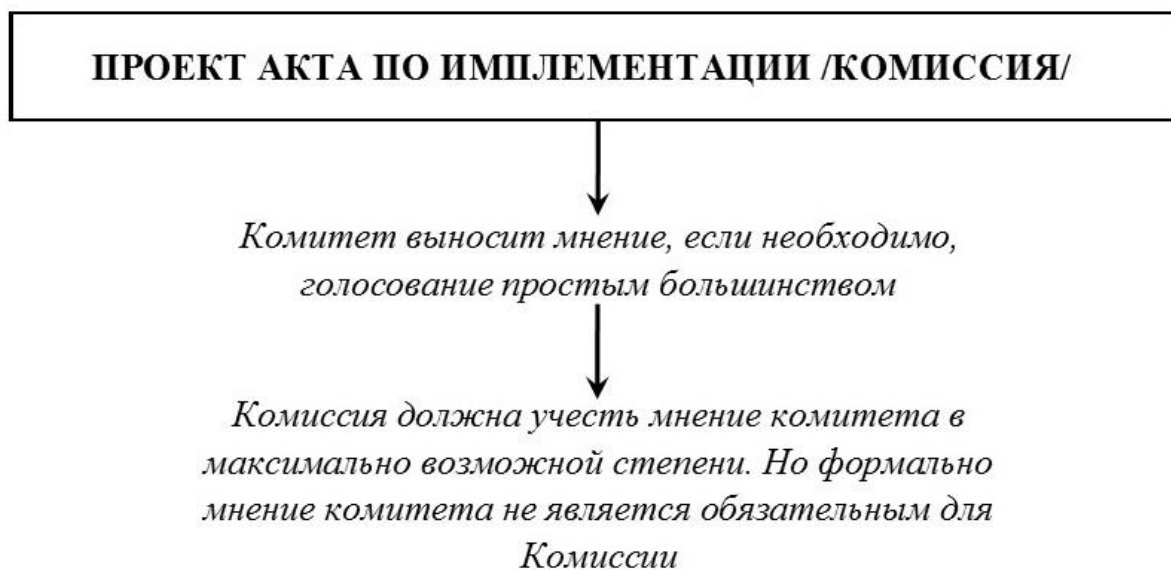
акта, в обязательном порядке отражается в сопутствующих документах. Межинституциональное взаимодействие и поиск компромиссов начинаются еще до официального представления делегированного акта, иначе риск того, что проект будет отклонен возрастает. Еще одним новшеством стало расширение права Совета и ЕП высказывать несогласие по любой причине, а не только по одному из трех пунктов, как это было ранее²⁰⁷. Таким образом, Совет и ЕП обладают контролем над механизмом делегированных актов – в случае, если один из институтов не удовлетворен работой ЕК, он может отозвать делегированные Комиссии полномочия по какому-либо конкретному случаю. Такое полномочие привлекает немалый интерес лоббистов к ЕП. Так, впервые ЕП воспользовался своим правом заблокировать законопроект, предложенный ЕК, в 2008 г. Речь шла о пакете мер, касающихся технических предписаний в сфере риск-менеджмента финансовых услуг. Парламентский комитет по экономическим и валютным вопросам принял соответствующую резолюцию, которая была поддержана евродепутатами на пленарном заседании²⁰⁸. Это далеко не единичный случай, свидетельствующий о том, что ЕП без каких-либо ограничений реализует свое право вето в рамках новой комитологической процедуры. В тех случаях, когда существует риск отклонения законодателями делегированного акта, вызвавшего межинституциональные противоречия, ЕК сама тоже не сидит сложа руки и берет на себя роль лоббиста как на политическом, так и на техническом уровнях, созывая дополнительные трехсторонние встречи, чтобы донести свою позицию. То есть ситуации, когда институты способны лоббировать друг друга, также имеют место быть.

²⁰⁷ Действовавшая до принятия Лиссабонского договора регулирующая процедура с тщательной проверкой предусматривала только три причины, на основании которых Совет и Парламент могли блокировать предложение Комиссии: а) предлагаемые меры выходят за рамки базового законодательного акта; б) не соответствуют цели или содержанию базового законодательного акта; в) не учитывают принципы subsidiarity и пропорциональности.

²⁰⁸ European Parliament resolution of 16 December 2008 on the draft Commission directive amending certain annexes to Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council as regards technical provisions concerning risk management [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0607+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 26.04.2016)

Акты по имплементации призваны обеспечить единообразное исполнение наднациональных решений национальными властями²⁰⁹. Согласно ст. 291 ДФЕС, для принятия актов по имплементации предусматривается проведение комитологических процедур. *Совещательная процедура* сохранилась без изменений в том виде, в котором она действовала до принятия Лиссабонского договора.

Схема 5. Совещательная процедура



Источник: Алан Хардакр²¹⁰.

Согласно порядку данной совещательной процедуры, ЕК предоставляет проект мер по имплементации совещательному комитету, который должен донести до ЕК свое мнение или, в случае отсутствия консолидированного мнения, провести голосование. Решения принимаются простым большинством голосов. ЕК должна учесть мнение комитета и затем отчитаться, каким образом это мнение было учтено. Формально мнения комитетов не являются обязательными к исполнению для ЕК, но, в силу политических причин, они имеют большое значение, и, как показывает практика, действия ЕК редко идут вразрез с мнением комитета. Примером применения процедуры могут послужить распределения

²⁰⁹ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union Article 291 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN> (accessed: 29.04.2016)

²¹⁰ Hardacre A. How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions. London, 2011. P. 192.

незначительных денежных сумм через фонды или/и в форме грантов. Вся информация об актах по имплементации доступна в комитологическом реестре онлайн²¹¹.

Порядок проведения новой *проверочной процедуры* сочетает в себе элементы прежних комитологических процедур. Вместе с тем, было привнесено несколько существенных преобразований. ЕК предоставляет проект мер на рассмотрение комитету. Но теперь проект в обязательном порядке должен получить одобрение проверочного комитета в ходе голосования квалифицированным большинством. В отсутствие искомого одобрения возможны два сценария развития событий. В первом случае, если комитет квалифицированным большинством отклоняет проект, ЕК может в течении 1 месяца передать его на рассмотрение апелляционного комитета (в который входят представители всех стран ЕС более высокого ранга) или в течении 2 месяцев доработать проект и заново представить его на рассмотрение комитета. Во втором случае, если комитет не может ни принять, ни отклонить законопроект квалифицированным большинством, проект остается «без мнения». В такой ситуации ЕК не обязана принимать акт. Здесь есть определенная доля свободы для маневра: ЕК может либо в течении одного месяца передать проект в апелляционный комитет, либо в течении 2 месяцев пересмотреть его и представить комитету доработанный законопроект. Апелляционный комитет обладает полномочиями одобрять или отклонять текст акта, а также отправить его на доработку. Создание данного комитета было продиктовано желанием Совета сохранить политический контроль и отслеживать принятие решений по имплементации по вопросам, вызывающим противоречия.

²¹¹ European Commission. Comitology Register [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm> (accessed: 26.04.2016)

Схема 6. Проверочная процедура



Источник: Алан Хардакр²¹².

В рамках проверочной процедуры Совет и ЕП, как законодатели, наделены правом инициировать тщательную проверку, что способствует усилению контроля с их стороны над работой ЕК в исполнительной роли. Другими словами, это означает, что если законодательный акт (регламент или директива) был принят ими совместно (то есть по общей законодательной процедуре), то и ЕП, и Совет имеют возможность, действуя независимо друг от друга, принять соответствующую резолюцию, если они посчитают, что ЕК вышла за рамки своих полномочий по имплементации. Но, в силу того, что такая резолюция не будет носить обязательного характера, ЕП до сих пор ни разу не воспользовался этим правом. Совет же и без того имеет достаточно рычагов для контроля

²¹² Hardacre A. How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions. London, 2011. P. 193.

комитологической процедуры (а именно: комитологический комитет и апелляционный комитет), чтобы не прибегать к праву на тщательную проверку.

Принятие актов по имплементации по вопросам общей торговой политики отличается от проверочной процедуры в сторону ужесточения для ЕК: если проверочный комитет не выносит никакого мнения, то проект автоматически считается отклоненным; если комитет не выносит никакого мнения и при этом простое большинство членов комитета поддерживают проект акта, то ЕК должна провести консультации с представителями стран ЕС и затем представить доработанный проект в апелляционный комитет для принятия окончательного решения. Акты по имплементации, касающиеся общей торговой политики, предусматривают переходный период в 18 месяцев для реализации предписанных мер.

Лоббирование в системе комитологии до сих пор не получало должного внимания со стороны исследователей, несмотря на то, что именно на стадии разработки и принятия «подзаконных» актов вмешательство лоббистов в работу комитологии на практике наиболее ожидаемо. Более того, ЕК сама активно привлекает сторонних экспертов (потенциальных лоббистов) к работе в комитологических комитетах²¹³. Основываясь на рациональной теории доступа П. Боуэна, можно проследить, какие возможности для участия в процессе выработки регулирующих мер предоставляет система комитологии для лоббистов. Для этого рассмотрим несколько примеров, когда соответствующие меры были приняты ЕК в рамках регулирующей процедуры с тщательной проверкой²¹⁴. В первом случае речь пойдет о распределении квот на выброс CO₂, во втором – об авиационной безопасности.

²¹³ Schaefer G.F., Turk A. The role of implementing committees // The role of committees in the policy-process of the European Union. Legislation, implementation and deliberation / Eds. T. Christiansen and T. Larsson. Cheltenham, 2010. P. 182-201.

²¹⁴ *Регулирующая процедура с тщательной проверкой* была введена в 2006 г. и упразднена Лиссабонским договором. Она предоставляла ЕП и Совету возможность контролировать принятие мер по имплементации, касавшихся тонких политических вопросов (защита окружающей среды, финансовые службы, здравоохранение и т.д.). Основное отличие от *регулирующей процедуры* состояло в том, ЕК наделена полномочиями вносить поправки в базовые законодательные акты, а не только имплементировать их. Поэтому в отношении ЕК это наиболее сдерживающая процедура с двумя уровнями контроля для обсуждаемых предложений.

В 2011 г. ЕК приняла решение о переходных правилах для гармонизации распределения квот на выброс углекислого газа на общеевропейском уровне²¹⁵. Ранее в 2008 г. главы всех стран ЕС договорились о распределении квот на выброс не на национальном уровне, а на уровне ЕС, начиная с 2013 г. Предполагалось, что бесплатные квоты будут распределяться между европейскими промышленными предприятиями, исходя из так называемых критериев сравнительного анализа (*benchmarks*), то есть на определенное количество произведенной бумаги, металла и т.д. предприятия получают разное количество квот. Расчет критериев был поручен комитологическому комитету по изменению климата, подотчетному Генеральному директорату ЕК по окружающей среде. Для разработки мер по имплементации комитет проводил встречи примерно один раз в два месяца в период с 2009 по 2011 гг. Среди заинтересованных стейкхолдеров наибольшую активность проявляла деловая ассоциация *Eurometaux*, объединяющая европейские и международные металлургические предприятия. Риском для них было то, что металлургический сектор мог не получить бесплатных квот на выброс углекислого газа, что было чревато закрытием малых и средних металлургических предприятий, которые не смогли бы самостоятельно оплачивать стоимость квот. *Eurometaux* вела свою лоббистскую кампанию, встречаясь с представителями ЕК, предоставляя им необходимую техническую информацию. Параллельно с этим, *Eurometaux* мобилизовала национальных игроков индустрии с тем, чтобы они лоббировали представителей своих стран в комитологическом комитете.

Во втором случае, в 2009 г. ЕК приняла регулирование о мерах безопасности в гражданской авиации²¹⁶, которое включало в себя разрешение на сканирование людей и багажа в аэропортах. Ответственным стал

²¹⁵ Commission decision of 27 April 2011 determining transitional union-wide rules for harmonised free allocation of emission allowances pursuant to Article 10a of Directive 2003/87/EC of the European Parliament and of the Council [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32011D0278> (accessed: 26.04.2016)

²¹⁶ Commission Regulation No. 272/2009 of 2 April 2009 supplementing the common basic standards on civil aviation security laid down in the Annex to Regulation (EC) No. 300/2008 of the European Parliament and of the Council [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32009R0272> (accessed: 26.04.2016)

комитологический комитет по безопасности в гражданской авиации, возглавляемый Генеральным директоратом по транспорту. Комитет провел примерно десять встреч за 2008-2009 гг. В консультациях с ЕК активно участвовали Международный совет аэропортов Европы (*Airports Council International Europe*) и Ассоциация европейских авиалиний (*Association of European Airlines – АЕА*). Риск того, что аэропорты обяжут финансировать установку дорогостоящих сканеров стимулировал лоббистскую активность Совета аэропортов Европы. Необходимость устанавливать сканеры была обусловлена требованиями правительства США об ужесточении контроля на международных рейсах через Атлантику. Но, поскольку далеко не все аэропорты ЕС обслуживают трансатлантические рейсы, Совет аэропортов Европы добивался разрешения сделать установку сканеров добровольной мерой и позволить обсуждающим компаниям самим выбирать сканирующее оборудование. В свою очередь, Ассоциация европейских авиалиний опасалась, что издержки аэропортов по установке сканеров лягут на плечи авиаперевозчиков в виде повышения сборов. Международный совет аэропортов придерживался той же стратегии, что и *Eurometaux*, то есть переговоры велись не только с представителями Комиссии, но и с национальными экспертами, входящими в состав комитологического комитета. Вместе с тем, в отличие от *Eurometaux*, который в своей лоббистской компании обошел стороной Парламент, Международный совет аэропортов Европы проводил встречи с парламентским комитетом по транспорту, пытаясь убедить комитет в пагубности принятия обязательных мер по установке сканеров в аэропортах. Частично это объясняется тем, что парламентский комитет по транспорту оказался более восприимчив к представителям индустрии, нежели комитет по окружающей среде, ответственный в случае с *Eurometaux* за распределение квот на выброс углекислого газа.

Эти примеры показывают, насколько распространено лоббирование секторальных интересов через комитологические комитеты и ЕП. Если рассуждать в терминах теории доступа, в обоих случаях лоббисты (деловые

ассоциации) могли предложить ЕК информацию, в которой она остро нуждалась. В постлиссабонский период комитология остается весьма привлекательной мишенью для лоббистов как в случае с делегированными актами, так и в случае с актами по имплементации.

Трансформация системы комитологии демонстрирует, каким образом ЕК с годами из технократического института превратилась в квазизаконодателя. Имплементация мер по распределению квот на выброс углекислого газа и авиационной безопасности показывают, каким образом лоббисты участвуют в комитологических процедурах. Оба случая можно считать удачными примерами лоббирования, поскольку группам интересов был предоставлен доступ к институтам. В целом, до принятия Лиссабонского договора комитология тоже представляла интерес для лоббистов, так как число комитологических комитетов, куда можно было войти в качестве эксперта, было велико. Вступление в силу Лиссабонского договора в определенной мере выхолостило прежнюю систему комитологии, поскольку была введена иерархия норм, которая четко разделила процедуры разработки, обсуждения и принятия делегированных актов (где комитологических комитетов нет) и актов по имплементации. Теперь сами процедуры стали понятнее с точки зрения получения информации.

Однако лоббисты в результате преобразований оказались не в самой лучшей ситуации. Они испытывают затруднения не только в связи с сокращением числа комитетов и экспертных групп, но и в связи с усилением контроля со стороны ЕП и Совета. В свою очередь это повлекло за собой общее изменение лоббистских стратегий. С одной стороны, для одобрения предлагаемых ЕК мер, имеющих целью имплементацию правовых норм, лоббистам нужно проявлять активность в работе с разными институтами. С другой стороны, ЕП, обладающий правом вето, зачастую становится единственной мишенью лоббистов, желающих заблокировать акт по имплементации.

Лоббисты конкурируют между собой, добиваясь нужного для себя результата голосования в профильном парламентском комитете, ответственном за

тот или иной акт по имплементации. Примером здесь может послужить ситуация с ядом для грызунов (родентициды), когда парламентскому комитету по окружающей среде из-за нехватки одного голоса не удалось принять резолюцию, чтобы отклонить проект акта по имплементации, предусматривающего включение этого соединения в список опасных химических веществ²¹⁷.

В целом, группы интересов имеют достаточно широкий спектр «точек доступа» в институты ЕС. Выбор конкретного института зависит от имеющихся у них ресурсов, а также от сферы единой политики ЕС, в рамках которой разрабатывается и принимается конкретное решение. Сами по себе институты динамичны – одни из них (ЕП) постепенно укрепляют свое влияние, другие (ЭКОСОК), наоборот, сдают позиции. Такие тенденции незамедлительно сказываются на поведении лоббистов. Что касается судебной власти в ЕС, она считается наименее подверженной лоббированию. Суд привлекает внимание лоббистов только тогда, когда от его толкования норм зависят чьи-либо интересы – в таких случаях он становится объектом информационного лоббирования²¹⁸.

Подводя итог вышесказанному, подчеркнем, что со вступлением в силу Лиссабонского договора институты ЕС столкнулись с беспрецедентным ростом активности лоббистов, что стало следствием изменений в процессе принятия решений. Во-первых, благодаря увеличению количества вопросов, по которым решения принимаются квалифицированным большинством голосов в Совете; во-вторых, из-за усиления роли ЕП.

Таким образом, законодательные полномочия ЕП и Совета были уравнены практически во всех сферах общей политики; более того, у ЕП появились новые функции по финансовому контролю. Расширение полномочий закономерно привлекло внимание большего числа групп интересов. Одновременно изменилась и модель взаимодействия лоббистов с евродепутатами: раньше, чтобы быть услышанными в ЕП, лоббисты прибегали к таким аутсайдерским стратегиям, как

²¹⁷ EUROLINK: Europe sees sense on rat poison // Independent [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.independent.ie/regionals/kerryman/lifestyle/eurolink-europe-sees-sense-on-rat-poison-27396619.html> (accessed: 26.04.2016)

²¹⁸ Mazey S., Richardson J. Lobbying in the European Community. Oxford, 1993. P. 15.

пикеты, демонстрации и кампании в СМИ; теперь, как и в случае с ЕК, они стремятся выполнять экспертные функции, предоставлять технические данные, то есть используют стратегии инсайдерского лоббизма²¹⁹.

Подверглась реформированию и система комитологии ЕК: была введена четкая иерархия норм – они разделились на базовые законодательные акты, делегированные акты и акты по имплементации²²⁰. Комиссии теперь предоставлено широкое поле для маневра, поскольку, принимая делегированные акты, она может выступать в качестве квазизаконодателя, принимая технические правила и правила, обеспечивающие единообразное исполнение наднациональных решений на местах.

Лоббисты в качестве экспертов могут быть привлечены к разработке делегированных актов, принятие которых не требует согласия всех государств-членов, что значительно упрощает процедуру. Вместе с тем существуют и меры контроля: ЕП и Совет могут на любом этапе отклонить меры, предлагаемые ЕК. Для лоббистов новые процедуры комитологии открывают новые каналы влияния, которые представители бизнеса могут использовать весьма эффективно, если они обладают необходимой технической и экспертной информацией и готовы к конструктивному диалогу. Сегодня использование именно этой тактики получает широкое распространение среди лоббистов, продвигающих интересы корпораций.

Такие особенности институционального устройства ЕС как многоуровневый характер, фрагментированность распределения властных полномочий среди институтов и высокая степень горизонтальной сегментированности европейской политики также влияют на доступ лоббистов в институты ЕС. Фрагментированная институциональная архитектура ЕС заставляет лоббистов приспособливаться к каждому институту в отдельности, искать характерные индивидуальные подходы и методы²²¹. С принятием Лиссабонского договора произошло перераспределение

²¹⁹ Broscheid A., Coen D. Insider and outsider lobbying of the European Commission: an informational model of forum politics // *European Union Politics*. 2003. № 4. P. 165-189.

²²⁰ Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты. М.: ИМЭМО РАН, 2013. С. 53.

²²¹ Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002. P. 89.

властных полномочий между институтами ЕС, лоббирование Комиссии стало более затруднено, потому что весь процесс разработки новых правовых норм, делегированных актов и мер по имплементации наднациональных решений поставлен в более жесткие рамки. Произошло переключение внимания лоббистов на ЕП, поскольку система комитологии в новом виде дополнительно усиливает полномочия этого института в процессе принятия решений.

ЕК постоянно проявляет активность в привлечении лоббистов к участию в процессе принятия решений с тем, чтобы получить экспертную информацию, заручиться лояльностью и повысить степень демократического участия. Особенно это касается неправительственных организаций. Вместе с тем, ЕК подвергается критике за кризис легитимности, нехватку прозрачности и отсутствие регулирования в том, что касается привлечения групп интересов (как корпоративных, так и гражданских) к консультациям и экспертной деятельности. Сегодня перед ЕК стоит задача обеспечить такое регулирование лоббизма, которое способствовало бы повышению уровня прозрачности и подотчетности и, следовательно, преодолению кризиса легитимности, о чем и пойдет речь в следующей главе.

Глава 3. Эволюция правил лоббистской деятельности и способы регулирования лоббизма

Вопрос о развитии регулирования лоббизма необходимо рассматривать в контексте эволюции политической системы и изменения полномочий ключевых для лоббирования институтов: ЕП и ЕК. Процесс европейской интеграции, передача полномочий с национального на наднациональный уровень власти, наконец, формирование многоуровневой системы ЕС – все это способствовало становлению европейского типа лоббирования, который отличается от лоббирования любой национальной политической системы. По мере того как ЕП набирал политический вес и приобретал больше полномочий, вопросу о регулировании участия групп интересов в политическом процессе придавалась всё большее значение. В целом, именно ЕП выступает главным инициатором мер жесткого регулирования, которые, по сути, относятся к регулированию отношений ЕК с группами интересов. В отличие от ЕП, подход ЕК к вопросу о регулировании существенного отличался – ЕК всегда выступала за мягкое регулирование или саморегулирование. Из-за отсутствия единой позиции европейских институтов по этому вопросу, регулирование лоббирования в ЕС по-прежнему остается предметом споров и противоречий. Сегодня этот вопрос приобрел актуальность, что объясняется расширением полномочий ЕП, который продолжает настаивать на более жестком регулировании, чему сопротивляется ЕК. В настоящее время ведутся переговоры о подписании второго межинституционального соглашения о создании обязательного реестра лоббистов²²², который должен стать новой вехой в истории этого вопроса.

В настоящей главе стоит *цель* проследить эволюцию регулирования политического поведения групп интересов в ЕС. Для этого необходимо выполнить следующие *задачи*. Во-первых, *выделить* основные этапы развития

²²² Access Info. Full Lobby Transparency campaign launched with ALTER-EU debate at the Parliament [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.access-info.org/frontpage/15940> (accessed: 26.04.2016)

лоббизма в ЕС и *проследить* формирование отличительного европейского типа лоббирования; во-вторых, *рассмотреть* процесс развития нормативного регулирования лоббистской деятельности в ЕС и *установить взаимосвязь* между расширением полномочий ЕП и его отношением к вопросу о регулировании; в-третьих, *выделить* новые тенденции и подходы к регулированию лоббизма после принятия Лиссабонского договора.

3.1 Этапы развития лоббизма на уровне ЕС

Лоббирование европейских институтов берет начало в 1957 г., когда вступили в силу Римские договоры, учредившие Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) и Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом). Три последующих десятилетия вплоть до подписания Единого европейского акта (ЕЕА) стали *первым этапом* в развитии европейского лоббирования²²³. На данном этапе взаимодействие групп интересов с европейскими институтами не регулировалось, но уже начали формироваться первые организации по защите интересов в органах власти. В 1958 г. в Брюсселе были созданы две отраслевые организации, которые не потеряли своей значимости в качестве лоббистов и по сей день – это Комитет аграрных организаций в ЕС (*Committee of Agricultural Organizations in the EU / COPA*, в настоящее время – *COPA-COGECA*²²⁴) и Союз конфедераций промышленников и работодателей ЕС (*Union of Industrial and Employer's Confederations of Europe / UNICE*, с 2007 - *BUSINESSEUROPE*²²⁵). Первая лоббирует интересы фермеров и сельскохозяйственных кооперативов в рамках единой сельскохозяйственной политики ЕС, вторая представляет собой объединение работодателей, членами которой на сегодняшний день являются 40 федераций из 34 стран. Обе структуры по своему типу являются зонтичными организациями, то есть организациями, объединяющими группу юридических лиц для содействия в достижении общих целей. Вместе с тем, основная тенденция в методах лоббирования была иной – на протяжении тридцати лет, с 1957 по 1987

²²³ Greenwood J. Organized Interests and the European Community. London, 1992. P. 74.

²²⁴ URL: <http://www.copa-cogeca.be>

²²⁵ URL: <http://www.businesseurope.eu>

гг., группы деловых интересов лоббировали европейские институты чаще не напрямую (участвуя в экспертных группах, встречаясь с евродепутатами и т.д.), а косвенно: обращаясь к правительствам стран-членов, через профсоюзы, профессиональные ассоциации и коммерческие организации. Такая нацеленность на национальных представителей была обусловлена, во-первых, политической слабостью ЕП на тот момент, а во-вторых, в этот период европейская интеграция еще только набирала обороты и далеко не все сферы политики перешли в общее ведение, поэтому группы интересов были рассредоточены²²⁶.

По мере того, как потенциал европейских институтов рос и расширялись их полномочия, представители деловых интересов стали все чаще обращать внимание на Брюссель. Между тем, мало кто из них торопился переходить с национального уровня лоббирования на наднациональный. Это было обусловлено не только тем, что с правительством своей страны проще взаимодействовать, но и тем, что многие сферы публичной политики по-прежнему находились в компетенции национальных органов²²⁷. Таким образом, первый этап является сугубо подготовительным: центры влияния и принятия решений пока не сформировались, мобилизация лоббистов на европейском уровне еще только намечалась и сама сфера европейского лоббирования была не востребована.

Вторым этапом принято считать промежуток с 1984 по 1994 гг. Подписание ЕЕА и последовавшее создание единого внутреннего рынка товаров, услуг, капиталов и лиц²²⁸ стало причиной бурного роста лоббистской активности в Брюсселе. Более того, согласно ЕЕА, в сферу ведения европейских институтов переходили ключевые для бизнеса сферы публичной политики, которые до этого находились в ведении национальных властей. К их числу принадлежат разработка правил функционирования и дальнейшее нормативное регулирование единого внутреннего рынка, объединявшего 12 стран в единую экономическую зону. В ведение институтов ЕС также перешли региональная, экологическая и научно-

²²⁶ Van Schendelen R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU. Amsterdam, 2002. P. 117.

²²⁷ Graziano L. Lobbying and the Public Interest // Lobbyisme, pluralisme et integration europeenne. 1998. Vol. 3. № 1. P. 36-50.

²²⁸ Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017. М, 2009. С. 34-123.

техническая политика. В отношении институционального треугольника Комиссия-Совет-Парламент, ЕЕА существенно усилил роль Парламента²²⁹, наделив его новыми полномочиями в законодательном процессе, что, в свою очередь, сделало этот институт более привлекательным для лоббистов. Раньше функции ЕП сводились к «обсуждению и контролю». ЕЕА ввел новую форму принятия решений, включая «процедуру сотрудничества»²³⁰, наделяла ЕП правом вето, что позволяло приостанавливать действия актов Совета по решению абсолютного большинства евродепутатов²³¹.

Согласно исследованию, проведенному ЕК, официально в 1992 г. в Брюсселе работало до 3000 лоббистских организаций²³². При этом возросло не количество организаций традиционно представляющих коллективные интересы (профсоюзы и неправительственные организации), но число юридических фирм, консалтинговых агентств, небольших компаний, готовых взяться за представительство интересов заказчика в институтах ЕС. Также в корпоративной сфере наметилась тенденция создания отдельных подразделений внутри крупных компаний, отвечающих за работу с европейскими институтами. Что касается стратегий лоббирования, то для этого этапа наиболее распространенным был метод прямого лоббирования – выстраивание отношений с главами департаментов или с руководителями генеральных директоратов ЕК. При этом метод косвенного лоббирования через национальных представителей в общеевропейских органах отошел на второй план²³³.

Часто используемым каналом было прямое лоббирование ЕК. Здесь следует отметить несколько ключевых изменений в процедуре принятия решений, внесенных с подписанием ЕЕА. Во-первых, решения в Совете стали приниматься квалифицированным большинством голосов. Представители бизнеса

²²⁹ Chemery S. Le Parlement Européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution Européenne [Electronic resource] // Fondation Robert Schuman. – Mode of access: <http://www.robert-schuman.eu/pdf.qe.php?num=sy-136> (accessed: 28.04.2016)

²³⁰ The Single European Act, Article 252. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documents/treaties/singleeuropeanact.pdf (accessed: 28.04.2016)

²³¹ Боров А.В. Регулирование корпоративного лоббизма в Европейском Союзе // Советник Президента. 2008. №3. С. 2.

²³² Directorate-General Internal Policies. Lobbying in the European Union // Briefing paper, 2007. P. 6.

²³³ Directorate-General Internal Policies. Lobbying in the European Union // Briefing paper, 2007. P. 5.

осознали, что 80% всех решений, связанных с регулированием и выработкой стандартов для единого внутреннего рынка, были инициированы ЕК. Осознание данного факта становится причиной перехода европейских лоббистов от реактивной стратегии лоббирования (*reactive lobbying*) к проактивной (*pro-active lobbying*)²³⁴. Последняя носит предупредительный характер и направлена на то, чтобы не только иметь «в рукаве» готовый вариант решения той или иной проблемы по запросу ЕК, но и выступать с собственными предложениями и инициативами, предупреждая ЕК. В то время как реактивная стратегия подразумевала реагирование на нежелательное законодательство и стремление наложить на него вето при голосовании в Совете министров, что и происходило регулярно и отнюдь не способствовало развитию интеграции, а, напротив, тормозило весь процесс принятия решений²³⁵.

Во-первых, на данном этапе проявилась консультативная роль лоббистов и их важность для эффективной работы институтов в качестве поставщиков информации, спрос на которую возрос вместе с ростом общеевропейского законодательства. Во-вторых, представители бизнеса наряду с организациями защиты интересов гражданского общества тоже нуждались в консалтинговых услугах профессионалов, поскольку разобраться в «процедурных дебрях» было под силу только специально обученным людям. Тенденции начала 1990-х гг. достаточно точно описал В. Деллер, менеджер британской консалтинговой компании Ian Greer Associates: «Институты, задействованные в процессе принятия решений в Европейском сообществе, идеально подходят для лоббистской деятельности. Бюрократическая машина Брюсселя представляет собой относительно компактную систему, которая зависит от внешних источников ресурсов и информации, что делает институты открытыми для консультаций. Многие из ключевых положений касательно функционирования Единого рынка в

²³⁴ Coen D, Dannreuther C. When Size matters. Europeanisation of large and SME business Government relations // *Politique Européenne*. 2002. №7. P. 116-137.

²³⁵ Примечательно, что при процедуре голосования в Совете министров формулировка вопроса звучит как «А кто против?» Считается, что при такой постановке вопроса единогласия достичь легче.

настоящее время находятся в стадии согласования, поэтому сейчас самое время для компаний принимать активное участие в обсуждениях»²³⁶.

Период с 1994 по 2009 гг. принято считать *третьим этапом*, когда сложился отличительный европейский тип лоббирования. На этом этапе европейская система продвижения интересов приобретает отчетливые характерные черты, и разница между европейской и, к примеру, американской системами становится очевидной. Признанная американская исследовательница Кристина Махони среди принципиальных расхождений между двумя типами лоббирования выделяет тот факт, что абсолютное большинство должностей еврофункционеров не являются выборными, в отличие от должностей чиновников и политических деятелей в США. Иными словами, европейские должностные лица не нуждаются в финансировании предвыборных компаний и не борются за голоса избирателей, вследствие этого они иначе выстраивают свои отношения с лоббистами²³⁷. Кроме того, на данной этапе таким ученым как Дж. Гринвуд²³⁸, Р. Айзинг²³⁹ и др. удалось систематизировать имеющиеся знания об особенностях лоббирования в ЕС. Их вклад заключался в том, что они сосредоточили свое внимание на логике совместных действий коммерческих организаций, что способствовало более четкому пониманию того, как и когда группы интересов готовы участвовать в политическом процессе ЕС. Главной особенностью этого этапа стало появление первых инициатив со стороны ЕП и ЕК ввести регулирование лоббистской активности с помощью так называемого мягкого права, о чем пойдет речь ниже.

Новой тенденцией, которую невозможно было игнорировать, стало формирование лагеря активистов, выступающих за жесткое регулирование и ограничение деятельности лоббистов. Благодаря развитию Интернета и цифровых технологий, они быстро приобрели широкую известность среди общественности,

²³⁶ Deller W. Europe in 1991: Lobbying: Taking Europe Seriously // Investors Chronicle. 1991. № 4. P. 34.

²³⁷ Mahoney Ch. Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union. Georgetown, 2008. 224 p.

²³⁸ Greenwood J. Representing Interest in the European Union / ed. by N. Nugent, W.E. Paterson, V. Wright. Basingstoke, 2002. 292 p.

²³⁹ Eising R. The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? // Journal of European Public Policy. 2007. №14(3). P. 384-403.

не только благодаря освещению скандальных дел в институтах ЕС с участием лоббистов, но и сбору и публикациям аналитических материалов о работе лоббистов в ЕС. Среди них упоминания заслуживают *Corporate Europe Observatory*²⁴⁰ и *AlterEU*²⁴¹. Интернет-порталы этих активистских движений широко известны, они продолжают свою деятельность и сегодня, выступая за прозрачность процесса принятия решений.

Наконец, **четвертый этап** охватывает временной промежуток с конца 2009 г. по настоящее время. Выделение нового этапа связано, прежде всего, со вступлением в силу Лиссабонского договора, который внес существенные изменения в практику лоббирования в ЕС, а также с подписанием в 2011 г. первого межинституционального соглашения между ЕП и ЕК о создании общедоступного реестра организаций и независимых физических лиц, вовлеченных в процессы обсуждения и разработки европейского законодательства²⁴². Это межинституциональное соглашение положило конец существовавшим в ЕП и ЕК двум независимым системам регистрации лоббистов, соединив их в одну. В настоящее время ЕП и ЕК ведут переговоры о подписании второго межинституционального соглашения. Вероятно, к новому соглашению придется присоединиться Совету, который до сих пор стоял в стороне от всякого регулирования.

3.2 Парламент как регулятор деятельности лоббистов

Возросшая активность лоббистов не могла остаться незамеченной европейскими парламентариями. Одним из первых вопрос о прозрачности процесса принятия решений поднял депутат ЕП Дженс Питер Бонд (*Jens Peter Bonde / фракция «Независимость и демократия»*)²⁴³. В 1985 г. он обратился в ЕК с официальным запросом о разъяснении характера взаимоотношений ЕК с группами интересов. Несколько лет спустя, в 1989 г. к вопросу о прозрачности

²⁴⁰ URL: <http://corporateeurope.org>

²⁴¹ URL: <http://alter-eu.org>

²⁴² Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation // Official Journal. L 191. 22.7.2011. P. 29-38.

²⁴³ Вплоть до 2008 г. Дж.П. Бонд оставался членом Европейского парламента, где он возглавил небезызвестное «Июньское движение» евроскептиков и стал настоящей иконой евроскептицизма.

возвращается его коллега Алман Меттен (*Alman Metten / фракция европейских социалистов*). А. Меттен сделал доклад о деятельности европейских лоббистов, так как материала для анализа к этому времени накопилось достаточно. Взяв за основу систему, которая уже действовала на тот момент в США, А. Меттен предложил создать общий реестр для тех групп интересов, которые хотят продолжать свою деятельность в ЕК и ЕП. Реестр создавался не только с целью идентификации и отслеживания деятельности лоббистов, но и с тем, чтобы в дальнейшем можно было выработать для них единые нормы поведения, своеобразный кодекс для лоббистов. Чтобы понять, насколько был амбициозен проект А. Меттена, достаточно сказать, что даже двадцать лет спустя процесс регулирования лоббистской деятельности оставался далек от предложенного им сценария. Упомянем, что в то время вход в ЕП был относительно свободным – достаточно было заявить о встрече с каким-либо евродепутатом, чтобы получить пропуск во все здания. Это приводило к злоупотреблениям, например, известны случаи, когда посторонние лица проникали в здания под видом парламентариев с целью хищения официальных документов. К решению вопроса об ограничении доступа в здания европейских институтов подошли вплотную в 1991 г., когда Комитет европейского парламента по регламенту, проверке мандатов и вопросам иммунитета поручил евродепутату Марку Галле (*Mark Galle / фракция европейских социалистов*) подготовить специальный доклад о взаимодействии европейских институтов с группами влияния, предложив возможные методы регулирования лоббистской деятельности в рамках Европейского сообщества. Перед М. Галле была поставлена задача «представить конкретные предложения о разработке кодекса поведения, а также официального открытого реестра аккредитованных Парламентом лоббистов»²⁴⁴. Это был первый случай, когда в официальном документе института ЕС упоминалась возможность регулирования и контроля деятельности лоббистов.

²⁴⁴ Cit.: Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. 41 p.

В течении нескольких месяцев рабочая группа изучала, как организуются и проходят консультации, слушания и встречи с представителями групп интересов. Исследователи также пришли к ряду выводов, относительно положения лоббистов в странах-участницах. Представленные ими в большом объеме отчетные документы раскрывали не только разные позиции и отношение к вопросу регулирования, описывали различные национальные методы регулирования лоббизма, но и раскрывали, какие положения вызывают наибольшее количество разногласий²⁴⁵. В частности, к спорным моментам относился вопрос о том, кого считать лоббистом, стоит ли вводить обязательную регистрацию, или же она должна оставаться добровольной, следует ли ко всем группам интересов применять одинаковые правила или следует проводить разграничение между экономическими группами интересов и гражданскими, социальными. Наконец, было неясно, нужно ли вводить жесткое регулирование поведения групп интересов или этот процесс можно оставить в сфере саморегулирования.

М. Галле представил доклад в октябре 1992 г. Термину «лоббист» было дано следующее определение: «Лицо, действующее по предписанию третьей стороны с целью защиты ее интересов перед Европейским парламентом или другими институтами Сообщества, либо регулярно распространяющее информацию и/или вступающее в контакты с депутатами или сотрудниками ЕП»²⁴⁶. Определение лоббизма применительно к ЕП стало новшеством доклада. Он давал рекомендацию ЕП принять кодекс поведения для лоббистов и, более того, призывал обязать лоббистов регистрироваться в реестре, доступном для общественности. В частности, реестр был призван классифицировать «деятельность с целью оказания влияния напрямую на членов Парламента или через их сотрудников и ассистентов, а также связанные с этим финансовые затраты»²⁴⁷.

²⁴⁵ PE 153.305, October 1991. Cit.: Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. 41 p.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Ibidem. P. 4.

Наконец, в докладе говорилось, что Комитет ЕП по регламенту, проверке мандатов и вопросам иммунитета должен уточнить, какие группы интересов, для каких целей и каким образом могут взаимодействовать с официальными структурами Сообщества. В частности, он предлагал запретить доступ лоббистов на те этажи, где располагались кабинеты евродепутатов, а чтобы войти в другие здания, необходимо было иметь специальный пропуск, который предлагалось выдавать при соблюдении следующих условий. Во-первых, если лоббист принимает кодекс поведения, обязывающий его соблюдать этические нормы, и, во-вторых, если лоббист вносит в открытый реестр свои личные данные, а также данные о своих клиентах и основные статьи расходов, затраченных на лоббистскую деятельность. Более того, в докладе содержалось предложение ввести для лоббистов обязательную процедуру подачи декларации о доходах. Говоря в целом, М. Галле установил отчетливый конфликт интересов в отношениях между лоббистами и парламентариями и пришел к выводу, что поведение обеих сторон нуждается в регулировании. В результате, его доклад встретил неприятие и даже не был допущен до слушания на пленарном заседании.

Очевидно, что идеи М. Галле опережали свое время. Лоббисты, со своей стороны, не были готовы взять на себя предусмотренную мерами регулирования ответственность. Первая в истории Сообщества попытка регулировать деятельность лоббистов не увенчалась успехом, хотя идеи, высказанные М. Галле, лягут в основу всех последующих мер по контролю деятельности лоббистов. Не будет лишним отметить, что не только ЕП встретил доклад М. Галле враждебно, но и ЕК не высказала энтузиазма по этому поводу. Заключительный документ был опубликован ЕК в декабре 1992 г.²⁴⁸ В нем содержалась тщательная проработка поправок, предлагавшихся к отчету М. Галле²⁴⁹.

²⁴⁸ Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, December 1992, SEC (92) 2272 final. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

²⁴⁹ McLaughlin A., Greenwood J. The Management of Interest Representation in the European Union // Journal of Common Market Studies. 1995. Vol. 33. № 1. P. 143-153.

ЕК предпочитала, чтобы лоббисты сами написали для себя «правила хорошего поведения» и создали собственную профессиональную организацию, чтобы деятельность лоббистов имела законные основания и была причислена к профессиональной, как в США, где право заниматься лоббизмом предоставляется в строгом порядке только квалифицированным специалистам. Это позволило бы ЕК регулировать представителей групп интересов на законных основаниях. Вдобавок, ЕК было бы легче модерировать свои отношения с лоббистами, выбирать из представителей групп интересов тех, с кем стоит иметь дело, а кого следует игнорировать. Результаты не заставили себя долго ждать. В течение следующих нескольких месяцев появилась Европейская федерация лоббистов, а в сентябре 1994 г. кодекс поведения, составленный ЕК, был подписан несколькими группами интересов.

Данный кодекс предусматривал, что группы интересов: а) идентифицируют себя по собственному наименованию или по названию компании; б) открыто заявляют о представляемых ими интересах; в) никогда не станут намеренно вводить в заблуждение относительно своего статуса и представляемых в институтах ЕС интересов; г) ни прямо, ни косвенно не будут искажать свои связи с институтами ЕС; д) сохраняют конфиденциальность информации, им предоставленной; е) не будут распространять ложную или вводящую в заблуждение информацию сознательно, либо по небрежности, а также предпримут необходимые меры, чтобы избежать утечки информации; ж) не передадут третьим сторонам с целью извлечения выгоды документы и информацию, полученные от институтов ЕС; з) не станут получать информацию от институтов ЕС нечестным путем; и) будут избегать любых конфликтов интересов; к) ни прямо, ни косвенно не будут предлагать какую-либо финансовую поддержку официальным лицам ЕС.

Вновь образованные ассоциации лоббистов включали в себя ограниченное количество участников, – всего несколько десятков – но позиционировали себя как выразители общественного мнения, что позволило им в короткие сроки занять

выгодные позиции, позволяющие им быть услышанными. Однако никто не был введен в заблуждение: ЕК и группы интересов, по молчаливому согласию, договорились о минимальном саморегулировании, что практически свело на нет инициативу ЕП и стало причиной того, что доклад М. Галле не был допущен до слушаний на пленарном заседании.

ЕП, в лице Коллегии квесторов²⁵⁰, предложил лоббистам подписать кодекс с минимальными поправками. Он не накладывал на подписантов существенных ограничений, но предоставлял им открытый доступ в институты ЕС. По предположениям Дж. Гринвуда, один из влиятельных членов Коллегии квесторов находился в тесной связи с деловым миром, что и объясняет реактивность и формальность, с которыми подошла Коллегия к решению вопроса о регулировании лоббизма²⁵¹. В результате была введена необязательная регистрация, которая оставляла выбор действий за самими группами интересов и не носила и тени регулятивности, но гарантировала лоббистам свободный доступ. В дальнейшем этот «мягкий» кодекс мешал принятию более жестких мер в отношении лоббистов. Например, в конце 1995 г. был отвергнут проект, включавший расширенные требования по контролю за финансовыми побуждениями в работе европарламентариев и их помощников²⁵².

Тем временем крупным трансъевропейским корпорациям стало очевидно: если они хотят оказывать существенное влияние на политический процесс в ЕС, это потребует больших усилий, нежели мониторинг прохождения наднациональных директив и предоставление экспертного мнения ЕК при выработке ею правовых актов. Успешное продвижение интересов означало способность предвидеть потенциальные политические альянсы *ad hoc* и активное лоббирование в рамках этих альянсов как по национальным, так и по европейским каналам. ЕК, со своей стороны, поощряла крупнейшие корпорации к созданию и

²⁵⁰ The College of Quaestors. Коллегия квесторов – административный орган, созданный в 1977 г. при Европейском парламенте. Коллегия квесторов имеет право выносить решения относительно толкования и исполнения правил административного управления в рамках своих компетенций.

²⁵¹ Greenwood J. Representing Interest in the European Union. Basingstoke, 1997. P. 86.

²⁵² Ibidem.

продвижению коллективных политических стратегий и предоставляла им возможность участвовать в форумах, обсуждениях или специальных комитетах, что *de facto* и подразумевало возможность продвижения интересов. В итоге ряд компаний позиционировали себя как «политические инсайдеры», поскольку они постоянно принимали участие в предзаконотворческой политической активности, инициированной ЕК. Это привело к тому, что к концу 1990-х гг. ЕК столкнулась с избыточным представительством интересов, что вынуждало ее постепенно закрывать доступ. В свою очередь, компании, которые раньше стремились к представительству своих интересов в ЕС, осознали, что их издержки в данной сфере растут и, следовательно, стремились их сократить, что на практике вело к сокращению их участия в европейском политическом процессе. Малый и средний бизнес, который не мог позволить себе больших издержек на продвижение интересов, не принимал участия в формировании повестки дня. Таким образом, на данной стадии мы наблюдаем падение интереса лоббистов к ЕК, что было обусловлено двумя причинами: ростом расходов на представительство интересов и политической нестабильностью²⁵³, или же малой прогностической способностью относительно того, что касалось институтов и их полномочий²⁵⁴.

Как уже говорилось выше, с усилением законодательной роли ЕП, в особенности после подписания Маастрихтского договора в 1992 г., лоббисты стали проявлять больший интерес к этому институту. Десятилетие 1984-1994 гг. стало временем постепенного осознания политического потенциала ЕП и, одновременно, открытия новых возможностей для лоббирования этого института. До вступления в силу Маастрихтского договора ЕП играл преимущественно консультативную роль, несмотря на то, что в его арсенале уже появились процедура сотрудничества и процедура согласия. После подписания Маастрихтского договора компетенция ЕС распространилась на новые сферы политики, которые традиционно являлись предметом национального

²⁵³ Под *политической нестабильностью* здесь подразумевается постоянная эволюция институтов Сообщества на данном этапе. Переходящие полномочия и функции органов власти мешали представителям групп деловых интересов понять, как принимаются решения и как в целом функционирует Сообщество.

²⁵⁴ The Oxford Handbook of Business and Government / ed. by D. Coen, W. Grant, G. Wilson. NY, 2010. P. 271.

суверенитета, а именно: трансъевропейские сети (включая телекоммуникации, энергоснабжение и транспорт), здравоохранение, образование, культура, молодежная политика, защита прав потребителей.

К 1992 г. уже сформировались основные типы и стратегии лоббирования ЕК (о них речь пойдет ниже). Для продвижения интересов в ЕП потребовался поиск новых методов, поскольку ЕП и ЕК имеют разные типы запросов на информацию в силу своих функций в политической системе. Отношение к ЕП как к политическому слабому институту кардинально изменилось в конце 1990-х гг., когда развернулась активная и весьма эффективная лоббистская кампания по защите патентов на биотехнологии. Сюда же можно отнести случай, когда были существенно ущемлены интересы табачной индустрии, которая бездействовала, в то время как ЕП вводил меры, направленные на повсеместное предупреждение о вреде курения (включая обязательную маркировку на упаковке, запрет рекламы и т.д.)²⁵⁵.

Между тем, к вопросу о регулировании лоббистской деятельности ЕП вернулся после выборов в июне 1994 г. по инициативе Партии европейских социалистов. Работа по подготовке специального доклада о «лоббизме в Европейском парламенте» была возложена парламентским Комитетом по процедуре, проверке полномочий и иммунитетам на Глина Форда (*Glyn Ford / фракция европейских социалистов*). В основу своего доклада Г. Форд положил идеи, выдвинутые некогда М. Галле, однако предложил более дифференцированный подход: лоббисты могут получить «длительный пропуск в Парламент и возможность встреч с парламентариями»²⁵⁶ при условии, что они принимают положения кодекса поведения и вносят в публичный реестр данные о себе и своих клиентах. Для тех, кто не согласен с такими условиями, предусматривалась возможность временного ограниченного доступа в ЕП. Обтекаемые и мягкие формулировки, которые использовал Г. Форд, не давая

²⁵⁵Earnshaw D., Judge D. No Simple Dichotomies: Lobbyist and the European Parliament // The Journal of Legislative Studies. 2006. Vol. 8. № 4. P. 61-79.

²⁵⁶ Cit.: Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. 41 p.

четкого определения лоббизму, обеспечили нейтральную реакцию евродепутатов. Отказавшиеся зарегистрироваться лоббисты по-прежнему могли запрашивать разовый пропуск, но только в определенные здания комплекса ЕП – в этом заключалось главное ограничение. Было очевидно, что намерением Г. Форда было дать второе дыхание мерам М. Галле, предложенным несколькими годами ранее. Г. Форд надеялся, что за прошедшее время ситуация изменилась и рассчитывал на подписание кодекса поведения большинством групп интересов.

Спустя несколько недель работы появился черновой вариант доклада, который особое внимание уделял разделу о необходимости «детально декларировать все доходы, субсидии, подарки или услуги любого характера, получаемые депутатами ЕП, официальными лицам или их ассистентами»²⁵⁷. На этой стадии реакция на черновой вариант доклада, циркулировавший в кулуарах ЕП, была положительной. По крайней мере, он не вызвал никаких острых противоречий и, казалось, мог получить одобрение. В период с апреля по сентябрь 1995 г. текст прошел проверку в ряде парламентских комитетов, в ходе которой было добавлено несколько ограничительных мер, касающихся доступа в здание ЕП: пропуск к офисам парламентариев осуществлялся только по письменным приглашениям, кроме того, необходимо было во время всего визита носить бейдж. Две эти незначительные на первый взгляд меры имели большое значение: ограничивалась не только возможность свободных встреч с парламентариями, но, по большому счету, подрывалось стремление лоббистов оставаться незамеченными. В дополнение к этому, за Коллегией квесторов оставалось право выпуска дополнительных пропусков, что потенциально таило в себе возможность злоупотребления. Кроме того, согласно новой версии доклада, повысились требования к лоббистам: им необходимо было декларировать все траты в виде подарков или услуг для парламентариев, если они превышали 1000 экю на 1 человека за 1 год; за ЕП оставалось право проверять предоставленную информацию. Важным нововведением стало и то, что меры регулирования

²⁵⁷ Cit.: Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. P. 3.

распространялись не только на лоббистов, но и на ассистентов евродепутатов – они должны были подписать декларацию, что не отстаивают, не поддерживают никаких интересов, кроме тех, что напрямую связаны с их служебными обязанностями. В этом, казалось бы, незначительном пункте, содержалось принципиальное достижение: признавалось, что за прозрачность функционирования институтов ответственны не только лоббисты, но и сами депутаты ЕП и их помощники: «Все остальные люди, включая тех, кто напрямую работает с членами Парламента, должны иметь доступ в здание на тех же условиях, что и группы интересов»²⁵⁸. Кроме всего прочего, если бы это правило было введено, это помогло бы прояснить один из самых темных вопросов парламентской деятельности – о представителях групп интересов среди постоянного окружения парламентариев.

Параллельно тому, пока шла работа над докладом Г. Форда, готовился другой доклад, посвященный выработке предложений о декларировании доходов парламентариев. Работа над этим проектом была поручена Жану-Томасу Нордманну (*Jean-Thomas Nordmann / Европейская либерально-демократическая и реформистская фракция*). Меры, которые предлагались в вышеуказанном докладе, были драконовскими – они включали предоставление депутатами ЕП открытых деклараций о своих финансах, что предполагало раскрытие всех капиталов в виде движимого и недвижимого имущества, а также информацию о банковских счетах. Что касается групп давления, все полученные подарки стоимостью более 1000 экю евро депутаты обязаны были декларировать, что, конечно же, в дальнейшем могло быть подвергнуто ревизиям и проверкам. По сути, у квесторов Парламента впервые появилась возможность проводить перекрестные проверки реестров и деклараций как лоббистов, так и самих депутатов ЕП.

Доклады Г. Форда и Ж.-Т. Нордманна были заслушаны на пленарном заседании 17 января 1996 г. и, после бурных дебатов, были отклонены и

²⁵⁸ Cit.: Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. 41 p.

отправлены на доработку в Комитет по процедуре, проверке полномочий и иммунитетам. Такое положение дел компрометировало сам ЕП, ведь получалось, что евродепутаты отклонили 3 доклада, которые были призваны регулировать их отношения с представителями групп интересов. Поэтому были сформированы новые рабочие группы, целью которых было отредактировать доклады Г. Формы и Ж.-Т. Нордманна, исключив из них самые противоречивые положения.

В конце концов, несмотря на неослабевающее противостояние со стороны некоторых евродепутатов, 17 июля 1996 г. оба доклада были одобрены ЕП²⁵⁹. В дальнейшем они стали частью регламента Европейского парламента (ст. 9)²⁶⁰. Согласно положениям, изложенным в докладе, каждый член ЕП был обязан декларировать «доходы от своей профессиональной деятельности, а также от любой другой возмездной деятельности или выполняемых функций; любой вид оказанного депутату ЕП содействия, будь то финансовая или иная материальная помощь (сверх тех средств, которые предоставляются ЕП для обеспечения трудовой деятельности парламентариев), мотивированная политической деятельностью евродепутатов и исходящая со стороны третьих лиц, имена которых не подлежат сокрытию; любые «существенные» подарки»²⁶¹. Точное значение «подарка» дано не было. Однако говорилось, что депутаты ЕП «обязаны отказаться от любого подарка, платы или выгоды, которые могли бы повлиять на их выбор при голосовании; перед тем как выступить в Парламенте, или любом другом институте, по вопросу, напрямую затрагивающему финансовые интересы евродепутата, он обязан заявить об этом прямо, в устной форме»²⁶². Что касается деклараций о собственности, то в этом отношении никаких специальных обязательств введено не было, и евродепутаты отвечали перед законом страны, в которой их избрали. Говоря в целом, это был существенный шаг вперед в деле

²⁵⁹ В настоящее время положения этих докладов составляют основу Правил процедуры в Европейском парламенте с соответствующих сферах, а именно: Положения о прозрачности и финансовых интересах членах Парламента, а также Положение о лоббировании в Парламенте.

²⁶⁰ European Parliament. Rules of Procedure. 16th edition. Rule 9 Members' financial interests, standards of conduct and access to Parliament. [Electronic resource] // European Parliament. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20081022+0+DOC+PDF+V0/EN&language=EN> (accessed: 28.04.2016)

²⁶¹ Ibidem.

²⁶² Ibidem.

повышения уровня прозрачности, чего ранее не существовало. В то же время, принятые меры были каплей в море, по сравнению с теми, что были инициированы в обоих докладах изначально, – главным упущением было то, что вся предоставляемая отчетность могла быть подвергнута проверке, но в случае нарушений никаких санкций или дальнейших действий предусмотрено не было.

Кроме того, на протяжении длительного времени подавляющее большинство членов ЕП – включая Коллегию квесторов, которая была призвана гарантировать исполнение внутренних правил Парламента и, при необходимости, применять дисциплинарные санкции – игнорировали необходимость декларировать свои финансовые интересы. Ситуация немного изменилась в марте 1999 г., когда декларации стали публиковаться на Интернет-портале ЕП. Хотя даже сегодня львиная доля депутатов ЕП предоставляет в виде финансовой декларации несколько написанных от руки слов как “RAS” или “Nothing to declare”²⁶³.

Положение дел с помощниками парламентариев тоже оставляло желать лучшего. Список аккредитованных ассистентов стал доступен на портале ЕП только с 2006 г., однако для того, чтобы получить доступ к декларациям их финансовых интересов (в соответствии с которыми, как предполагается, они выстраивают свою профессиональную деятельность), необходимо ехать в ЕП и подавать специальный запрос, который может быть удовлетворен после проверки. Как бы то ни было, в ходе жарких дискуссий по этому поводу было решено, что декларации помощников депутатов ЕП не подлежат опубликованию, так как их должности не являются выборными, а предоставляемая ими частная информация не подлежит разглашению.

В сухом остатке от одобрения докладов Г. Форда и Ж.-Т. Нордманна мы имеем систему, которая, несмотря на все свои ограничения, позволяет легко идентифицировать ближайшее окружение евродепутата, его сотрудников, партнеров и связи с группами интересов, что весьма важно и ценно. Тем не менее,

²⁶³ RAS – сокращение от франц. “Rien à signaler” («Декларировать нечего»), что в английском варианте звучит как “Nothing to declare”.

остались и серые зоны в виде деклараций о финансовых интересах, которые будучи обязательными только для самих депутатов ЕП и их аккредитованных помощников, заполнялись настолько небрежно, что ровно никаких полезных сведений извлечь из них не представлялось возможным.

Наконец, с 2003 г. список аккредитованных государственных и общественных групп интересов стал доступен в Интернете. Данный реестр представлял собой небольшую ценность с точки зрения информативности, ведь он содержал только имена и названия организаций, но зато он вносил определенную долю прозрачности относительно тех лиц, которые имеют доступ в здание ЕП. Если говорить точнее, регистрация в реестре давала право на постоянный пропуск, действующий в течении 1 года с возможностью продления по запросу, а также свободу передвижения в зданиях ЕП. Предоставление такого пропуска после регистрации и подачи запроса было формальностью, при этом предоставляемая информация не проходила тщательной проверки²⁶⁴.

Однако в скором времени, из-за растущего количества желающих получить пропуск, правила были ужесточены. Так, с 2005 г. необходимо было заполнять достаточно детальную анкету, причем указанная в ней информация проверялась. Аккредитацию получали только те группы интересов, которые имели юридический адрес в Брюсселе, что немало способствовало формированию «политического центра»²⁶⁵. Именно на этой волне такие известные и крупные компании по внешним корпоративным связям как *Hill and Knowlton* и *Burston and Marsteller* обосновались в Брюсселе и работают там до сих пор. Предполагалось, что группы давления регистрируются в открытом реестре, что в будущем будет обязывать их соблюдать кодекс поведения, введение которого на тот момент еще только планировалось. Взамен же они получали право на вход в здание ЕП. Что касается помощников евродепутатов, они должны были в письменном виде подавать декларацию о своей профессиональной деятельности или других

²⁶⁴ Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/workingdocparl.pdf (accessed: 28.04.2016)

²⁶⁵ Directorate-General Internal Policies. Lobbying in the European Union // Briefing paper. 2007. P.8.

выполняемых функциях, которые не должны были вступать в противоречие с занимаемым ими положением. Но строгого отслеживания деятельности помощников евродепутатов связанной с защитой частных интересов уже не было.

Как и было запланировано, в мае 1997 г. был введен кодекс поведения для представителей групп интересов. По сути, кодекс обязывал их вести открытую и честную игру и не вводить в заблуждение членов ЕП относительно своих целей и интересов. Текст кодекса слово в слово повторял свою неофициальную версию, которая к тому моменту уже на протяжении нескольких лет использовалась Коллегией квесторов. А изначально такой черновой вариант кодекса поведения для лоббистов был разработан консультантами по внешним связям после запроса ЕК. Таким образом, понадобилось семь лет для того, чтобы кодекс официально вступил в силу.

Следует отметить, что кодекс затрагивал напрямую не только лоббистов, но и евродепутатов, и их помощников. Помощники евродепутатов, будь то аккредитованные или нет, имели свободный доступ во все здания ЕП и получали за свою работу вознаграждение, хотя, в то же время, они могли работать на интересы частных компаний²⁶⁶. Депутаты ЕП были обязаны подавать декларации о своих доходах, включая в декларацию информацию и о своем депутатском заработке, величина которого определялась статусом парламентария²⁶⁷, и о доходах от любой другой деятельности. Более того, ничто не мешало членам ЕП одновременно заниматься бизнесом, на чем непрестанно заостряла внимание пресса, иронически проводя параллели между принимаемым законодательством в ЕС и частным бизнесом некоторых парламентариев²⁶⁸.

²⁶⁶ Примером этому может послужить Федерация австрийского бизнеса (Federation of Austrian Industry), которая выдавала гранты студентам для прохождения профессиональной подготовки в Брюсселе, зачастую в качестве помощников евродепутатов от Австрии. При этом студенты получали вознаграждение как от депутатов ЕП, так и от Федерации австрийского бизнеса.

²⁶⁷ Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32005Q0684:EN:NOT> (accessed: 28.04.2016)

²⁶⁸ Jacoby M., Simpson G. Politics, business mix freely in Europe Parliament // Wall Street Journal. 2005, July 5. P. 4.

Таким образом, консолидированная версия докладов Г. Форда и Ж.-Т. Нордманна была одобрена Парламентом в 1996 г., а потом стала Приложением IX Правил и процедур ЕП, которые действуют и по сей день²⁶⁹.

3.3 Регулирование деятельности лоббистов – Европейская комиссия

Однако со временем можно наблюдать, как внутри самого ЕС ширятся противоречия относительно активности групп интересов. Как уже было отмечено ранее, с принятием ЕЕА возрастает роль ЕП, вследствие чего в глазах лоббистов растет ресурс влияния этого института и его привлекательность. Разумеется, все это время ЕК не оставалась в стороне от этого процесса. Пока ЕП занимался формальной стороной вопроса, бесконечно принимая, отклоняя и формально соблюдая большинство принятых мер, касающихся прозрачности в отношениях с представителями групп интересов, ЕК ни на шаг не отступала от своей концепции создания «организованного европейского гражданского общества»²⁷⁰. Первоначально эта концепция была изложена еще в 1992 г. в ответ на отклонение доклада М. Галле. В то время это была лишь попытка концептуализировать информацию о лоббистских структурах, действующих в Брюсселе²⁷¹. В основе этой концепции лежало стремление установить диалог и постоянные консультации с гражданским обществом, особенно с той его частью, которая оставалась в «серой зоне» и еще не была привлечена к процессу управления. В документе было предложено деление лоббистов на коммерческих (консалтинговые и адвокатские фирмы, PR-агентства) и некоммерческие организации (профсоюзы, представительства территориальных объединений и регионов, некоммерческие партнерства и т.д.). Однако в этом документе не давалось определения понятиям «лоббирование», «лоббист», хотя именно этими терминами в документе характеризуются отношения между группами интересов и

²⁶⁹ Rules of Procedure. 16th edition. Lobbying in Parliament [Electronic resource] // European Parliament. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20081022+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN> (accessed: 28.04.2016)

²⁷⁰ Chabanet D. The Regulation of Interest Groups in the European Union // CONNEX Work Package A1, Report. 2006. P. 16.

²⁷¹ Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, December 1992, SEC (92) 2272 final. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

европейскими институтами. Важно, что документ закреплял формы и методы отношений ЕК и групп интересов: во-первых, консультации на уровне экспертных групп, которые формируются по инициативе ЕК на стадии подготовки законопроектов, во-вторых, неформальное общение с сотрудниками ЕК.

Позиция ЕК принципиально отличалась от позиции ЕП своей открытостью в отношениях с группами интересов, направленностью на сотрудничество. Обусловлено это было тем, что именно ЕК выступает с законодательной инициативой и поэтому на стадии разработки законопроекта нуждается в экспертном мнении. Различия в подходах к этому вопросу со стороны ЕК и ЕП были вполне логичны, ведь они заложены в системе «институционального треугольника». Так, ЕП призван представлять интересы своих избирателей из каждой страны-участницы²⁷². ЕК же, в свою очередь, выполняет роль «двигателя» европейской интеграции, руководствуясь при этом интересами Сообщества в целом, а не отдельных стран или групп²⁷³. Граждане ЕС не имеют возможности напрямую влиять на формирование состава ЕК. Более того, формально членам ЕК запрещено руководствоваться в своих действиях какими бы то ни было инструкциями ни от национальных правительств, ни от других организаций или частных лиц²⁷⁴.

До принятия Лиссабонского договора нормативной задачей ЕК, в рамках первой опоры ЕС, было регулирование всех направлений политики, что находилось в компетенции ЕС. То есть на ЕК была возложена разработка правил, по которым функционирует единый внутренний рынок объемом 14,5 триллионов долларов²⁷⁵. Очевидно, что техническое и экспертное обоснование проектов подобного масштаба не по плечу штату ЕК в 33 000 функционеров и требует привлечения дополнительных сил извне. Вполне естественно, что наиболее информированными экспертами являются представители крупного бизнеса, чьи

²⁷² Treaty Establishing the European Community (Nice consolidated version). Article 189. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12002E%2FTXT> (accessed: 28.04.2016)

²⁷³ Ibidem. Article 211.

²⁷⁴ Ibidem. Article 213.

²⁷⁵ Selected Principal European Economic Indicators [Electronic resource] // European Commission, Eurostat. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/euro-indicators/peeis> (accessed: 28.04.2016)

интересы в той или иной мере затрагивает предполагаемый законопроект. Поэтому ЕК заинтересована в налаживании конструктивного диалога с группами интересов, в особенности, когда и группы интересов со своей стороны стремятся к сотрудничеству. Так складывается своеобразный аутсорсинг экспертизы, который ЕК возлагает на представителей групп корпоративных интересов. Такая модель взаимоотношений легко вписывается в теорию информационного спроса и предложения: спрос ЕК на экспертное мнение рождает предложение со стороны тех, кто готов это мнение предоставить на рассмотрение²⁷⁶.

Такое положение вещей объясняет позицию ЕК в вопросе регулирования лоббирования. В отличие от ЕП, ЕК не стремилась к формализации отношений с группами интересов, в противном случае это чревато формированием системы предпочтений в условиях доступа для зарегистрированных представителей. Поэтому ЕК не раз подчеркивала в своей концепции, что реестр для лоббистов носит исключительно технический и организационный характер. Здесь следует отметить, что все-таки ЕК не удалось сохранить статус-кво среди групп интересов – в зависимости от имеющихся ресурсов они получают не одинаковые возможности для влияния и продвижения своих интересов²⁷⁷.

Говоря в целом, ЕК без излишнего энтузиазма относилась к введению кодекса для лоббистов. Отчасти потому, что у ЕК, в отличие от ЕП, существовал свой регламент, который и без того предельно четко регламентировал деятельность функционеров, в том числе запрещал ведение коммерческой деятельности одновременно с выполнением служебных обязанностей, переход на работу в частные структуры, принятие подарков²⁷⁸.

Официальная позиция ЕК по вопросу о регулировании политического поведения групп интересов была изложена в документе, который в определенном смысле противостоял попыткам ЕП загнать лоббистов в жесткие рамки правил и

²⁷⁶ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European public policy. 2002. Vol. 9. № 3. P. 365-390.

²⁷⁷ Broscheid A., Coen D. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics // European Union Politics. 2003. №4. P. 165-189.

²⁷⁸ Staff Regulations of Officials of the European Communities [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_service/docs/toc100_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

ограничений²⁷⁹. Следует отметить, что для ЕК гражданское общество отнюдь не ограничивалось профсоюзами, некоммерческими организациями или общественными ассоциациями. Любые организованные группы интересов, готовые отстаивать свою позицию, принимать участие в консультациях или, даже сверх того, предоставлять экспертные данные и аналитические материалы, воспринимаются как часть гражданского общества²⁸⁰.

Столь лояльный подход ЕК имел три основные цели: 1) не только в определенной мере облегчить процесс принятия решений (хотя бы чисто с технической стороны), но и 2) повысить само качество представительства интересов, то есть 3) облечь его в форму открытого диалога, консультаций, другими словами, вывести процесс лоббирования из тени. Противоречие данного подхода заключалось в том, что, с одной стороны, Комиссия стремилась быть открытой для как можно большего количества групп различных интересов, а с другой стороны, хотела придать этому диалогу институциональную форму²⁸¹. На одной чаше весов – широкое, но, порой, несистематизированное представительство, на другой – техническая эффективность, стремление «поставить на поток» и даже институционализировать²⁸². Отсюда и родилась концепция «организованного европейского гражданского общества», позволившая Комиссии наладить взаимодействие с группами интересов и одновременно продолжать продвигать широкое, равное и прозрачное участие групп интересов в управлении.

Как уже отмечалось в Главе II, Комиссия, консультируясь с Экономическим и социальным комитетом (ЭКОСОК), ищет пути для повышения уровня

²⁷⁹ Communication from the Commission of 11 December 2002. Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission [Electronic resource]. – Mode of access: http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&u_doc=704 (accessed: 28.04.2016)

²⁸⁰ Heard-Laureote K. European Union Governance: Effectiveness and Legitimacy in European Union Commission. London, 2010. P. 17.

²⁸¹ March J.G., Olsen J.P. The Institutional Dynamics of International Political Orders // International Organization. 1998. № 52 (4). P. 943-969.

²⁸² Данная идея нашла свое конкретное воплощение в виде так называемых «мозговых центров» (*think tanks*), относительно которых в ЕС не выработало единых правил. Они функционируют в довольно свободной форме до тех пор, пока они востребованы и в том режиме, который требуется для решения вопроса.

легитимности и эффективности за счет привлечения гражданских объединений к участию в политическом процессе²⁸³. Здесь следует оговориться, что это участие было ограниченным и, разумеется, что группы интересов не допускались к принятию решений, но могли выступать в роли консультантов или экспертов.

Мнение ЭКОСОКа по этому вопросу было таковым: «Для обеспечения должного уровня легитимности, ЕС должен строго придерживаться следующих положений: «<...> обеспечивать прямой доступ к экспертному мнению членов Союза с тем, чтобы получать оперативные и конструктивные консультации; следить за тем, чтобы это соответствовало общественным интересам Европы; признавать органы, представляющие частные интересы на уровне стран-участниц; предоставлять отчетность о своей деятельности странам-участницам; <...> не руководствоваться в своей деятельности инструкциями от третьих лиц; обеспечивать полную прозрачность, особенно в финансовых вопросах и в процессе принятия решений»²⁸⁴. Данная формулировка была одобрена ЕК.

Основываясь на концепции информационного спроса и предложения, исследователям А. Брошайду и Д. Коэну удалось выделить три типа лоббирования, характерных для взаимодействия групп интересов с ЕК. К первому типу относятся такие лоббисты, которые обладают значительными ресурсами (материальными, репутационными и т.д.) и готовы идти на значительные издержки для достижения своих целей. Высокая «стоимость решения» может быть обусловлена высокими техническими запросами или сложными политическими вопросами, что, в свою очередь, требует работы высококвалифицированных специалистов, экспертов. Круг таких лоббистов весьма ограничен. Это чистый *тип инсайдерского лоббизма*. Примером такого типа лоббизма может служить большинство решений, связанных с внешней политикой.

²⁸³ Heard-Laureote K. Op. Cit. P. 16.

²⁸⁴ Opinion of the Economic and Social Committee on European Governance – a White Paper (COM(2001) 428 final). – 2002, March 20. P. 5-6. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm (accessed: 29.04.2016)

Ко второму типу относятся *представители деловых интересов*, готовые понести не очень большие издержки для достижения желаемого результата. Однако они сталкиваются с высокими процедурными требованиями в процессе принятия решений, что существенно снижает их эффективность, по сравнению с первым типом лоббистов. На этом уровне круг лоббистов существенно расширяется, что ведет и к росту конкуренции между ними, а иногда наоборот – дает возможность для кооперации и совместных действий. Как правило, такие группы интересов действуют на основных направлениях общей политики ЕС. ЕК в данном случае может сократить число лоббистов, к чьему мнению она прислушивается, создав деление на инсайдеров и аутсайдеров. В данном случае ЕК вновь выступает модератором своих отношений с представителями групп интересов и сама выбирает свои источники информации.

Наконец, к третьему типу представителей групп интересов относятся те из них, чьи затраты на принятие желаемого решения минимальны, однако при этом прохождение самого решения практически не встречает процедурных препятствий. Данный тип лоббистов не затронут делением ЕК на инсайдеров и аутсайдеров. Такое лоббирование характерно для тех направлений политики, где не требуется проведения сложного технического анализа, и вопросы не носят характера стратегических.

На уровне ЕС преобладает первый и третий тип лоббирования. Относительно преобладания инсайдерского лоббизма в ЕС небольшие организации не раз высказывали свое недовольство, говоря, что «в реальности правила поощряют сильные и хорошо организованные ассоциации, в ущерб небольшим, локальным и узкоспециализированным»²⁸⁵. Это обусловлено тем фактом, что политическая борьба внутри институтов ЕС, с одной стороны, относительно незаметна, многое не выставляется напоказ или даже намеренно умалчивается. С другой стороны, политика ЕС затрагивает интересы абсолютно

²⁸⁵ Participation in Policy Making: Criteria for the Selection of Civic NGOs. [Electronic resource] // Active Citizenship Network. – Mode of access: http://www.fondaca.org/file/Archivio/RappotiDiRicerca/03_Participation_in_Policy_Making_Criteria_for_the_Involvement_Of_Civic_Ngos.pdf (accessed: 28.04.2016)

всех своих граждан, а сама политическая система ЕС со своими институтами позиционируется как открытая для инициатив «снизу», что без лишних преувеличений работает на практике. К вышесказанному прибавляется и тот факт, что единый рынок предусматривает гармонизацию национальных норм, что в свою очередь требует решения сложных технических вопросов, в решении которых не обойтись без привлечения экспертов.

Результаты, к которым пришли в своем исследовании А. Брошайд и Д. Коэн, также объясняют причины беспрецедентного взрыва лоббистской активности на арене ЕС в конце 1980-х – начале 1990-х гг.: создание единого внутреннего рынка повлекло за собой перенос центра принятия решений с национального уровня на наднациональный. Группы деловых интересов не заставили себя долго ждать и также перенесли свою активность на наднациональный уровень. При этом для групп деловых интересов, чей бизнес носит трансграничный характер, стало особенно важно иметь своих представителей в Брюсселе для обеспечения доступа к инсайдерской информации. Расширение круга вопросов, которые находятся в ведении Комиссии, привлекает все больше групп интересов, что позволяет выбирать среди них наиболее надежных и доверенных. ЕК также влияет на группы интересов, не только поощряя деловые ассоциации, но и намеренно манипулируя средой, в которой эти ассоциации взаимодействуют.

Принципиальным разночтением в позиции ЕП и ЕК было то, что ЕП стремился навязать группам интересов собственные меры регулирования, а ЕК, напротив, хотела создать условия для *саморегулирования* групп интересов. Так, ЕК призывала группы интересов выработать собственные кодексы поведения, которые соответствовали бы минимальным требованиям, изложенным ЕК²⁸⁶. В число таких минимальных требований входило, например, не использовать официальную символику Сообщества, дабы не вводить клиентов в заблуждение;

²⁸⁶ Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, December 1992, SEC (92) 2272 final. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

не заключать контракты с клиентами, чьи интересы вступают в противоречие; раскрывать информацию о клиентах, интересы которых они отстаивают; не стремиться завладеть инсайдерской информацией путем найма или подкупа функционеров и т.д. В случае, если процесс самоорганизации групп интересов окажется неудовлетворительным, ЕК оставляла за собой право ввести обязательную процедуру регистрации. Что же касается ведения реестра – Парламентская инициатива – ЕК одобрила такую процедуру добровольной регистрации, видя в этом хорошее начало для дальнейшей работы над повышением уровня прозрачности.

После предложения ЕК разработать собственные проекты кодекса поведения, в Брюсселе было основано несколько профессиональных ассоциаций лоббистов, которые вплотную занялись этим вопросом. Одним из первых таких объединений стала основанная в 1993 г. группа *Public Affairs Practitioners (PAP)*. Позже, когда в 2005 г. была объявлена «Европейская инициатива по обеспечению прозрачности», на основе этой группы была создана ассоциация, объединяющая консалтинговые фирмы по лоббированию интересов, *European Public Affairs Consultancies Association (EPACA)*. Еще одним крупным объединением лоббистов, поддерживающим введение этического кодекса, стало *European Parliament Public Affairs Society (EPPAS)*²⁸⁷. Эта ассоциация занималась продвижением интересов по вопросам регулирования лоббистской деятельности в Парламенте. В 2000 г. эта структура объединилась с другой ассоциацией под общим названием *Society of European Affairs Professionals (SEAP)*. Именно две эти организации, *EPACA* и *SEAP*, предложили собственные версии кодекса на основе минимальных критериев, высказанных ЕК.

Однако количественные результаты самоорганизации лоббистов в профессиональные организации были явно недостаточны: *EPACA* и *SEAP* состоят преимущественно из профессиональных консультантов по лоббированию, что

²⁸⁷ Saint-Martin D. Studying Policy Transfer in Time: Or, Why is the Politics of Lobbying Reform in the EU on “Fast Forward”? [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.jhubc.it/ecpr-porto/virtualpaperroom/097.pdf> (accessed: 29.04.2016)

составляет не многим более 20% от всех лоббистских структур. Это означает, что число лоббистов, руководствующихся этическими кодексами, невелико. Несмотря на далеко не блестящие результаты процесса саморегулирования, ожидавшегося пересмотра принципов добровольной регистрации со стороны ЕК так и не последовало, и процесс регулирования лоббистской деятельности, таким образом, был заморожен до 2005 г.

Отчасти это было обусловлено формированием нового состава Комиссии 2000-2005 гг. во главе с Романо Проди. Объявленной целью новой ЕК было реформирование процессов управления в ЕС²⁸⁸, что косвенно отразилось на взаимодействии лоббистов с европейскими институтами. В частности, был утвержден «Кодекс надлежащего административного поведения», который предписывал должное поведение функционеров с общественностью²⁸⁹. Принятие данного кодекса было обусловлено стремлением не столько урегулировать отношения с группами интересов, сколько восстановить репутацию после коррупционного скандала с Комиссией Ж. Сантера (1995-1999)²⁹⁰.

В июле 2001 г. была принята «Белая книга по вопросам управления в Европе»²⁹¹. В ней была сформулирована задача привлекать гражданское общество к процессу разработки политики ЕС. Пожалуй, самой известной инициативой Комиссии в рамках продвижения диалога с гражданами стало создание базы данных *CONECCS (Consultation, the European Commission and Civil Society)*²⁹² в 2003 г., которая заменила существовавший до этого список групп интересов. Эта база данных стала шагом на пути к большей прозрачности, однако она отличалась

²⁸⁸ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strategic Objectives 2000-2005: Shaping the New Europe [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52000DC0154:EN:NOT> (accessed: 29.04.2016)

²⁸⁹ Code of Good Administrative Behavior [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/code/docs/code_en.pdf (accessed: 29.04.2016)

²⁹⁰ В конце 1998 г. парламентский Комитет по бюджетному контролю опубликовал отчет, в котором отдельные члены Комиссии, в частности Эдит Крессон, обвинялись в злоупотреблении должностными полномочиями, нецелевом расходовании бюджетных средств, попустительстве и протекционизме. Жесткой критике подверглись сам глава Комиссии Ж. Сантер и его первый заместитель. Не дожидаясь, когда Парламент вынесет вотум недоверия, все члены ЕК ушли в коллективную отставку.

²⁹¹ White Paper on European Governance [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV%3A110109> (accessed: 29.04.2016)

²⁹² Полный список зарегистрировавшихся групп интересов можно найти на сайте URL: http://www.powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database

от того реестра, который вел Парламент. Информация, вносимая в *CONECCS*, была более детализированной, подлежала проверке и давала более полное представление о деятельности регистрировавшихся групп интересов. К 2006 г. в *CONECCS* было зарегистрировано 847 групп интересов, что на тот момент было наиболее структурированной информацией о самых влиятельных акторах европейского гражданского общества. Регистрация в *CONECCS* не была автоматической после формального запроса – как это было с реестром, который вел Парламент, – процедура была довольно избирательной, и прошедшие ее группы интересов могли называться «открытыми и ответственными». Для Комиссии *CONECCS* стало отличным средством повышения уровня прозрачности, ведь до участия в консультациях допускались те группы интересов, которые прошли аккредитацию²⁹³. Другими словами, регистрация в *CONECCS* стала для групп интересов определяющим фактором, способствующим вовлечению в процесс принятия решений. В дальнейшем, с принятием «Европейской инициативы по обеспечению прозрачности» база данных *CONECCS* была упразднена.

Продолжая курс на повышение уровня прозрачности процесса принятия решений в ЕС, Комиссия во главе с Ж.М. Баррозу выработала «Европейскую инициативу по обеспечению прозрачности», которая включала в себя административные вопросы, аудит и борьбу со злоупотреблениями. В документе подчеркивалось, что все усилия будут направлены на повышение уровня прозрачности при распределении средств через фонды ЕС и на эффективное взаимодействие институтов ЕС с многочисленными группами интересов²⁹⁴. Члены ЕК приняли решение о необходимости сформировать межведомственную рабочую группу для анализа вопросов, связанных с прозрачностью, и выработки комплекса регулятивных мер. Впоследствии, изучив отчет рабочей группы, ЕК

²⁹³ Communication from the Commission. Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf (accessed: 29.04.2016)

²⁹⁴ Strategic Objectives 2005-2009. Europe 2010: A Partnership for European Renewal. Prosperity, solidarity and Security [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52005DC0012> (accessed: 29.04.2016)

опубликовала Сообщение о запуске «Инициативы»²⁹⁵, целью которой было обеспечить прозрачность информации, относительно трех категорий групп давления, которые взаимодействуют с институтами ЕС: лоббистские структуры, бенефициары структурных фондов ЕС и структуры, принимающие участие в процедурах публичных консультаций.

В мае 2006 г. ЕК опубликовала «Зеленую книгу», в которую вошли предложения по регулированию взаимоотношений с лоббистами²⁹⁶. В ней было предложено установить процедуру добровольной регистрации в специальном реестре. Для прохождения регистрации необходимо было выполнить два условия: во-первых, принять положения разработанного Комиссией кодекса поведения, который был одобрен профессиональными ассоциациями лоббистов. Следует отметить, что кодекс минимально отличался от тех критериев этического поведения, которые были изложены в приложении к Сообщению ЕК в 1992 г.²⁹⁷. Во-вторых, профессиональные лоббисты должны были предоставлять информацию о своих клиентах, включая информацию о размерах гонораров. Взамен на соблюдение данных условий Комиссия обязалась оповещать лоббистов о проведении публичных консультаций по тем направлениям политики, которые интересовали лоббистов и их клиентов. В «Зеленой книге» впервые предусматривались санкции, вплоть до исключения из реестра. Также ЕК предупредила, что в случае непопулярности добровольной регистрации эта процедура может стать обязательной, хотя точно такое же заявление в 1992 г. не произвело желаемого эффекта.

Важно, что в «Зеленой книге» впервые давались определения терминов «лоббизм», «лоббист». Под «лоббизмом» понимался «вид деятельности, направленный на оказание влияния в процессе разработки политики или в ходе

²⁹⁵ Communication to the Commission from the President, Ms. Wallsrtöm, Mr. Kallas, Ms. Hübner and Ms. Fischer Boel Proposing the launch of a European Transparency Initiative [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.statewatch.org/news/2005/nov/com-transparency-nov-05.pdf> (accessed: 29.04.2016)

²⁹⁶ European Transparency Initiative. A Green Paper. Brussels, 3.5.2006 (COM) 194 final. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194:EN:NOT> (accessed: 29.04.2016)

²⁹⁷ Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, December 1992, SEC (92) 2272 final. [Electronic resource] // European Commission. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

принятия решений европейскими институтами». «Лоббистом» может называться «лицо, которое практикует этот вид деятельности и представляет различные организации, такие как консалтинговые кабинеты, юридические фирмы, НПО, исследовательские группы, корпорации и профессиональные объединения. Здесь важно отметить, что в «Зеленой книге» ЕК подчеркивала легитимность лоббистской деятельности в рамках демократической системы, хотя менее чем два десятилетия назад некоторые депутаты выступали с докладами, в которых коннотация лоббизма была крайне негативной. Можно говорить о том, что в «Зеленой книге» впервые высказывалась официальная точка зрения на лоббизм, которая превалирует до сих пор – лоббистская деятельность имеет практическую полезность и важна не только с точки зрения предоставления экспертного мнения, но и как способ привлечения внимания институтов ЕС к решению значимых для общества вопросов.

После публичной консультации с мая по август 2007 г. по «Инициативе прозрачности», ЕК подтвердила введение публичной регистрации. Основные дополнения, внесенные в «Зеленую книгу» по итогам публичной консультации, касались уточнения коммерческой информации, которую должны были предоставить лоббисты. Согласно документу, лоббисты подразделялись на три основных типа: 1) специализированные консалтинговые кабинеты и юридические фирмы; 2) корпоративные лоббисты (*in-house representatives*); 3) профессиональные объединения, НПО и исследовательские центры (*think-tanks*). Для каждого из типов были предусмотрены разные условия аккредитации, что также стало большим достижением. Так, консалтинговые кабинеты и юридические фирмы должны были предоставлять информацию об объемах своих доходов, полученных от каждого клиента в отдельности. Корпорации и профсоюзы могли предоставить общую информацию о средствах, затраченных на лоббистскую активность. Наконец, НПО и исследовательские центры должны были раскрывать информацию о распределении своего бюджета по основным источникам финансирования.

Однако предложения ЕК, особенно те, что были связаны с дифференцированным подходом к раскрытию финансовой информации, встретили бурное сопротивление, главным образом, со стороны профессиональных консультантов. Что вполне закономерно, ведь согласно «Зеленой книге», они подвергались наиболее жестким мерам регулирования и должны были раскрывать всю финансовую информацию относительно своих клиентов, которые, надо полагать, хотели оставаться инкогнито. В то время как адвокатские фирмы, которые специализировались на консультировании по юридическим вопросам и обеспечивали соблюдение прав своих клиентов, освобождались от таких мер регулирования.

В рамках процедуры консультаций, ассоциация *EPACA* подала позиционный меморандум ²⁹⁸, в котором Комиссия обвинялась в дискриминационном подходе по отношению к консалтинговым кабинетам. Как и следовало ожидать, члены ассоциации квалифицировали требование раскрыть финансовую информацию о своих клиентах как разглашение коммерческой тайны. Более того, никто не ожидал, что добровольная регистрация обернется такими суровыми мерами. Разумеется, это отпугивало лоббистов от реестра и влекло за собой искажение свободной конкуренции на рынке консалтинговых услуг. В качестве альтернативных мер регулирования, представители *EPACA* предложили сделать регистрацию обязательной (по настоянию ЕК), но взамен они требовали, чтобы ко всем лоббистам были применены одинаковые правила предоставления коммерческой информации. Предложение *EPACA* поддержали члены *SEAP*, а также экспертный центр *European Center for Public Affairs (ECPA)*.

Выступая единым фронтом, эти организации обращали особое внимание на этическую сторону проблемы: они утверждали, что раскрытие информации о средствах, которые тратят те или иные клиенты на достижение своих целей, может создать ошибочное впечатление о том, что эффективность лоббирования

²⁹⁸ EPACA's position on the European Transparency Initiative: Make Lobbying a Regulated Profession [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.epaca.org/statementspositionpapers/download/10/document/epaca_eti_position_280607.pdf (accessed: 29.04.2016)

определяется затраченными на это средствами. Конечно, этот аргумент, мягко говоря, не лишен некоторой доли лукавства. Неслучайно, член ЕК Каллас в своем выступлении перед Парламентом сказал по этому поводу, что «если расходы не влияют на эффективность лоббистской деятельности, тогда чем оправдывают лоббисты размеры счетов, которые они выставляют своим клиентам?»²⁹⁹

Как уже упоминалось выше, ЕП имел иное видение регулирования лоббистской деятельности, отличное от видения ЕК. И на этот раз ЕП не замедлил заявить свою позицию, которая была близка к той, что отстаивали ассоциации лоббистов. Парламентский комитет по конституционным вопросам подготовил проект резолюции по «Зеленой книге»³⁰⁰, в котором поддерживалась идея о введении равных условий для всех типов лоббистов. Более того, в документе говорилось, что сами институты ЕС, со своей стороны, должны способствовать повышению уровня прозрачности, что стало еще одним камнем в огород ЕК. ЕП, как и прежде, проводил более формальную линию регулирования. В частности, для повышения уровня прозрачности в работе институтов предлагалось в конце каждого официального документа указывать лоббистские структуры, которые принимали участие в разработке документа – ЕП, таким образом, намекал на экспертные группы, к которым нередко обращалась ЕК³⁰¹.

Экспертные группы, формируемые ЕК на стадии разработки законопроектов, заслуживают особого внимания. ЕП неспроста затронул этот феномен в своей критике в адрес ЕК – экспертные группы представляют собой институционализированный канал для лоббирования, хотя принадлежащая ЕК «Инициатива по обеспечению прозрачности» никаким образом их не затрагивает.

²⁹⁹ Kallas S., Vice-President of the European Commission responsible for Administrative Affairs, Audit and Anti-Fraud The European Transparency Initiative Committee on Constitutional Affairs, European Parliament Brussels, 16 July 2007. SPEECH/07/491 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/491&type=HTML> (accessed: 29.04.2016)

³⁰⁰ Draft Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions. 2007/2115(INI). 31.10.2007 [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/692/692569/692569en.pdf (accessed: 29.04.2016)

³⁰¹ Стрежнева М.В. Комитология // Транснациональные политические пространства: явление и практика / под ред. М.В.Стрежневой. М., 2011. С. 205.

Иными словами, один из важнейших каналов лоббирования, так раздражавший ЕП, оставался вне регулирования.

Если говорить о технической стороне вопроса, то экспертная группа является «консультативным объединением», которое состоит из представителей национальных правительств и/или экспертов из частного сектора (в зависимости от вопроса, стоящего на повестке дня). Согласно регламенту, ЕК учреждает состав экспертной группы с целью оказания «экспертной поддержки» для подготовки законопроектов. Согласно ряду исследовательских работ, в разное время при Комиссии действовало около 1350 экспертных групп, которые внутри себя подразделяются на три вида: консультативные комитеты (*advisory committees*), научные комитеты (*scientific committees*) и комитеты социального диалога (*social dialogue committees*)³⁰². Два последних представляют для лоббистов наименьший интерес, поскольку в них входят, как правило, узкоспециализированные специалисты, тогда как в консультативные комитеты корпоративные лоббисты могут получить прямой доступ.

Влияние экспертных групп на процесс законотворчества чрезвычайно велико. Экспертам не только просто донести свое мнение до ЕК, они дают оценку последствий актов, а также непосредственно участвуют в разработке мер, содержащихся в акте. Поэтому экспертные группы используются лоббистами в качестве каналов влияния. Зачастую лоббисты направляют свои усилия на то, чтобы сама ЕК инициировала создание новой экспертной группы, в которую им можно было бы войти. А так как механизм формирования экспертных групп гибок, то данная стратегия легко осуществима, что можно легко проследить на практике. Существует два способа учреждения экспертных групп: решением ЕК или решением Генерального директората (ГД), который для этого обязан получить соответствующее разрешение в Генеральном секретариате ЕК. По

³⁰² Guéguen D. Comitology and Other EU Committees and Expert Groups – The Hidden Power of the EU. Brussels, 2004. P. 89.

данным самой ЕК, большая часть экспертных групп была создана именно вторым способом³⁰³.

В этом направлении ЕП вел многолетнюю борьбу с ЕК. Впервые регулировать деятельность экспертных групп попытался депутат Дж.-П. Бонд. В 1999 г. ему удалось составить список экспертных групп, консультирующих Комиссию (около 1500 групп). Он направил запрос о предоставлении информации о членах этих групп, что соотносилось со стремлением ЕП повысить прозрачность в работе институтов ЕС, в частности, Комиссии. Однако Генеральный секретариат ЕК ответил на его просьбу отказом. Вернуться к этому вопросу Дж.-П. Бонд смог только при новом составе ЕК в 2004 г. На этот раз, по распоряжению председателя Ж.М. Баррозу, Генеральный секретариат предоставил список из 3094 экспертных групп. В ноябре 2005 г. ЕК опубликовала на своем официальном сайте реестр экспертных групп, число которых составило 1535³⁰⁴. Однако личности экспертов по-прежнему не раскрывались. В 2007 г., в ходе обсуждения новой редакции «Зеленой книги», ЕП вновь призвал ЕК раскрыть информацию относительно состава экспертных групп, пригрозив прекратить выделение бюджетных средств на транспортные расходы членов экспертных групп. ЕК была вынуждена пойти на уступки ЕП, и в настоящее время список всех групп с персональной информацией об экспертах и официальных представителях можно найти на официальном сайте ЕК, в разделе посвященном инициативе прозрачности³⁰⁵.

3.4 Постлиссабонский этап регулирования лоббистской деятельности

Со вступлением в силу Лиссабонского договора в 2009 г. институты ЕС столкнулись с беспрецедентным ростом активности лоббистов, что стало следствием тех изменений в процессе принятия решений, которые вводил этот

³⁰³ Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees [Electronic resource]. – Mode of access: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html> (accessed: 29.04.2016)

³⁰⁴ Transparency and Better Regulation: Commission puts online a public register of expert groups. Brussels, 8 November 2005. IP/05/1382 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/05/1382&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en> (accessed: 29.04.2016)

³⁰⁵ URL: http://europa.eu/transparency-register/index_en.htm

документ. Во-первых, благодаря увеличению количества вопросов, по которым решения принимаются квалифицированным большинством голосов; во-вторых, из-за усиления роли ЕП и расширения его полномочий³⁰⁶; в-третьих, вследствие такого нововведения, как Европейская гражданская инициатива. В этой связи основные усилия по регулированию участия групп интересов в постлиссабонский период направлены не на ограничение доступа для избранных, а на обеспечение равных и справедливых возможностей для всех и, самое главное, поддержание прозрачности. Последняя задача представляет определенную сложность для институтов ЕС.

К моменту принятия Лиссабонского договора группы интересов уже утвердились в своем статусе неотъемлемых участников политической системы ЕС – в официальных документах они признавались важными акторами, которые «могут предоставлять техническую информацию и давать конструктивные рекомендации»³⁰⁷. В этой связи сегодня регулирование сместилось в сторону поиска мер, направленных на повышение эффективности и прозрачности участия лоббистов в принятии решений³⁰⁸. Для этого в 2011 г. по инициативе ЕП было принято специальное Межинституциональное соглашение Парламента и Комиссии о едином реестре прозрачности³⁰⁹, которое остается на сегодняшний день последним нормативным документом, регулирующим лоббизм в ЕС. На основе реестров групп интересов, которые до этого оба института вели по отдельности, была создана общая база данных и открыта регистрация в ней. Войти в реестр может любая организация, включая НПО, ТНК, религиозные объединения, частные консультативные кабинеты, профсоюзы, академические институты и т.д. При регистрации необходимо указывать информацию о своей

³⁰⁶ Кашкин С.Ю., Четвериков А.О., Калиниченко П.А. Право Европейского союза. М.: Проспект, 2011.

³⁰⁷ Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups, December 1992, SEC (92) 2272 final. [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/v_en.pdf (accessed: 28.04.2016)

³⁰⁸ Maroš Šefčovič. Briefing Paper. The change in lobbying after the Lisbon Treaty [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/documents/speeches/2011_11_22_eti_s11_790_en.pdf (accessed: 29.04.2016)

³⁰⁹ Interinstitutional Agreement on a Common Transparency Register between the Parliament and the Commission [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//en> (accessed: 29.04.2016)

деятельности, финансовой активности, предоставлять данные о лицах, аккредитованных в институтах ЕС, а также подписать этический кодекс поведения. Такая регистрация дает возможность получать информационную рассылку об обновлении законодательной базы, входить в состав экспертных групп, запрашивать встречу с каким-либо официальным представителем, а также знакомиться со статистическими данными. Но самое главное – реестр позволяет отслеживать деятельность групп интересов в стенах ЕП и ЕК.

Регистрация в реестре продолжается – на сегодняшний день в него вошли более 8300 организаций, включая такие российские ТНК, как «Газпром» и «Лукойл». По мнению С.П. Перегудова, главным препятствием для становления российского бизнеса как актора европейской экономической политики и политического процесса ЕС в целом является разница лоббистских потенциалов между европейскими и российскими деловыми кругами³¹⁰. С одной стороны, наблюдается тенденция, свидетельствующая о пассивности российского бизнеса в вопросах создания площадок для взаимодействия с ЕС (как это было в случае с «Форумом ЕС–Россия» в 2008 г.³¹¹). С другой стороны, нельзя не отметить существующий положительный опыт, когда благодаря работе представителей деловых кругов с органами государственной власти удавалось достичь принципиальных договоренностей в сфере экономической политики. Вместе с тем приходится констатировать, что российский бизнес отстаивает свои интересы в европейских институтах весьма опосредовано: в абсолютном большинстве случаев субъектами лоббирования практически никогда не становятся отдельные корпорации, но только зонтичные структуры, бизнес-группы, ассоциации, как, например, Торгово-промышленная палата, Российский союз промышленников и предпринимателей, а также Круглый стол промышленников России и ЕС. Такой тип лоббирования предпочтителен для небольших предприятий, однако для

³¹⁰ Перегудов С.П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 9. С. 49–63.

³¹¹ В 2008 г. Центр ЕС–Россия инициировал проект «Форум ЕС–Россия», который должен был стать платформой для диалога о новом стратегическом партнерстве между представителями российского крупного бизнеса и теми, кто это партнерство формирует. Однако данная инициатива была встречена российскими предпринимателями довольно холодно, вернее, попросту проигнорирована.

крупного бизнеса это далеко не самый эффективный метод продвижения своих интересов. Российская бизнес-элита обладает достаточным количеством ресурсов, тем не менее отечественные корпорации, в отличие от европейских, по-прежнему не проявляют активного интереса к такому способу влияния и не выходят за рамки инициатив зонтичных объединений.

Другим примером того, как на практике проявляется регулирование лоббизма, могут послужить переговоры о Трансатлантическом торговом-инвестиционном партнерстве: в открытых консультациях, организованных Генеральным директором по торговле, приняли участие 560 представителей групп интересов, 520 из которых были корпоративными лоббистами, при этом только треть из них внесены в реестр³¹². Такой низкий показатель зарегистрированных организаций по-прежнему является неудовлетворительным, однако даже эти данные демонстрируют, чьи интересы затронуты и кто принимает участие в обсуждении. Разумеется, в идеале зарегистрированных в реестре лоббистов должно быть абсолютное большинство, но на данный момент ЕК допускает до участия в обсуждениях любые группы интересов, что вызывает негодование и протесты борцов за прозрачность принятия решений³¹³. Возможность сделать регистрацию обязательной обсуждали в ходе разработки нового Межинституционального соглашения в апреле 2014 г., но никаких существенных изменений внесено не было, что вызвало разочарование таких крупных активистских организаций, как *Альянс за прозрачное лоббирование и регулирование этических принципов*³¹⁴.

³¹² Corporate Europe Observatory. Agribusiness is the biggest lobbyist on the EU-US trade deal, new research reveals [Electronic resource]. – Mode of access: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/07/agribusiness-biggest-lobbyist-eu-us-trade-deal-new-research-reveals> (accessed: 29.04.2016)

³¹³ См., напр.: ALTER-EU. Full lobby transparency now! [Electronic resource]. – Mode of access: <http://alter-eu.org/full-lobby-transparency-now-campaign-launched> (accessed: 29.04.2016); Politico. The transparency trap [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.politico.eu/article/the-transparency-trap/> (accessed: 29.04.2016)

EU Observer. Timmermans takes swipe at MEPs on transparency [Electronic resource]. – Mode of access: <https://euobserver.com/institutional/128433> (accessed: 29.04.2016)

³¹⁴ The Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation – ALTER-EU. URL: <http://www.alter-eu.org>. В Альянс входят представители более 200 общественных групп интересов и профсоюзов, которых волнует растущее влияние корпоративных лоббистов на принятие решений в ЕС.

История регулирования лоббистской деятельности в ЕС показала, что ЕК длительное время была перегружена обязанностями и одновременно испытывала нехватку в сотрудниках. В то же время проблемы, выносимые ЕК на повестку дня и на обсуждение ЕП, требовали гораздо более широких компетенций, чем те, которыми обладали депутаты ЕП, что вполне естественно. Отсюда в обоих институтах возникла потребность сотрудничества с экспертами, иначе говоря, с лоббистами, привлечение которых помогало преодолеть нехватку штатных экспертов и, конечно же, сэкономило бюджетные средства.

В качестве одной из главных тенденций стоит отметить, что расширение полномочий европейских институтов приводило к привлечению все большего круга лоббистов. Но, в силу того, что ЕК и ЕП представляют собой разные ветви власти, их подходы к регулированию лоббистской деятельности также разнятся. Отсюда возникает стремление ЕК повышать эффективность, другими словами, привлекать большое количество квалифицированных экспертов и мобилизовать гражданское общество, в то время как ЕП стремится к повышению уровня прозрачности как среди групп давления, так и среди самих функционеров. Этими разновекторными задачами объясняется и то, какие методы выбирали ЕК и ЕП для регулирования лоббистов: более формальный подход у ЕП, и более гибкий подход ЕК. Столкновение интересов ЕП и ЕК, различия в их подходах и стремлениях стали закономерными причинами возникновения конкретных форм регулирования лоббистской деятельности в ЕС.

В целом, в рамках структурно-функционального подхода, который последовательно развивал Н. Луман, межинституциональное взаимодействие по вопросу о регулировании лоббизма в ЕС есть ни что иное, как взаимодействие между элементами системы в процессе распределения функций и полномочий с целью поддержания стабильности и легитимности системы.

Перед новой ЕК во главе с Ж.-К. Юнкером была поставлена амбициозная задача повысить открытость и прозрачность во взаимоотношениях лоббистов с институтами ЕС. Этот вопрос был включен в список задач первого вице-

председателя Франса Тиммерманса, который 23 апреля 2015 г. в ходе парламентских дебатов, посвященных прозрачности, обозначил намерение ЕК ввести обязательный реестр лоббистов, однако заявил, что решение по этому вопросу будет принято не раньше осени 2015 г. В подтверждение серьезности этих намерений, с 1 декабря 2014 г. Комиссия стала публиковать на своем официальном сайте информацию о всех встречах комиссаров, генеральных директоров и членов кабинета с лоббистами, поэтому стало возможным отслеживать, какова среди них доля зарегистрированных лоббистов. Ф. Тиммерманс также отметил, что реформа реестра не будет осуществлена посредством отдельной законодательной процедуры, но станет частью мер в рамках межинституционального соглашения между Комиссией, Парламентом и Советом о создании обязательного реестра лоббистов³¹⁵. Последнее заявление вызвало разочарование сторонников более жесткого регулирования, поскольку они ожидали, что меры по регулированию будут приняты специальным *регламентом* (базовым правовым актом).

На пересмотре межинституционального соглашения и ужесточении правил лоббирования настаивает ЕП, принявший соответствующее решение в апреле 2014 г., в котором «призывает ЕК до конца 2016 г. внести законодательное предложение о введении обязательного регистра на базе ст. 352 ДФЕС»³¹⁶. Таким образом, у ЕК фактически не остается выбора. Единственная возможность смягчить меры регулирования – это принятие межинституционального соглашения, поскольку, в отличие от регламента, оно может иметь обязательный характер только в том случае, если это оговаривается отдельным пунктом соглашения³¹⁷. По мнению автора, даже принимая во внимание особенности политической системы ЕС, с функциональной точки зрения, потребности в более

³¹⁵ Access Info. Full Lobby Transparency campaign launched with ALTER-EU debate at the Parliament [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.access-info.org/frontpage/15940> (accessed: 29.04.2016)

³¹⁶ European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 29.04.2016)

³¹⁷ Кашкин С.Ю. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. М., 2008. С. 698.

жестком регулировании участия групп интересов в политическом процессе не возникает. Подписание нового межинституционального соглашения, в котором будут прописаны меры обязательного регулирования, ожидается в 2016-2017 гг., и это должно стать новой страницей в истории регулирования лоббизма в ЕС.

Заключение

Начиная с 1990-х гг., формирование политической системы Европейского союза сопровождалось изменением принципов управления, что напрямую отражалось на институциональной структуре. Делегирование части национального суверенитета в ряде сфер политики и передача некоторых исполнительных полномочий в компетенцию общеевропейских институтов способствовали усилению наднационального элемента в европейском управлении и, как следствие, сделали неэффективными, в контексте Евросоюза, классические национальные представительские механизмы.

Изначально европейский интеграционный проект задумывался как объединение, построенное на отраслевом принципе, с четко обозначенной сферой компетенций технического характера, где не были предусмотрены механизмы демократического контроля. Сообразно этому, для эффективной работы общих институтов в тот период было достаточно технократической легитимности, подкрепленной непрямой легитимацией через национальные парламенты и правительства. Однако, по мере роста полномочий наднациональных институтов и политизации управления в ЕС, технократическая легитимность перестала соответствовать ожиданиям европейских граждан, о чем свидетельствует не теряющая своей остроты проблема дефицита демократии. На наднациональном уровне сложилась ситуация, в которой граждане практически не имели возможности прямого влияния на процесс принятия решений, при том, что сами принимаемые решения непосредственно сказывались на их повседневной жизни, вызывая общественный резонанс и конфликтные настроения. При этом лоббизм на европейском уровне в какой-то мере начинает выполнять функцию связующего звена между обществом и политической системой и становится формой демократии участия, социальным институтом, участвуя в котором, политические акторы формируют способы выражения своих интересов и

структурируют свои отношения с другими элементами институциональной системы.

В ходе диссертационного исследования был подтвержден вывод Д. Коэна и Х. Клувер о том, что взаимодействие лоббистов с политической системой выстраивается в Евросоюзе в многомерном пространстве и может быть рассмотрено с использованием типологии политических организаций, которая включает такие типы как плюралистический, элитарно-плюралистический и неокорпоративистский. В ходе анализа нескольких лоббистских кампаний (С. 68; 70; 105) применение данной типологии оказалось весьма удобно, поскольку она учитывает такой фактор как неоднородность институциональной архитектуры ЕС, требующей от лоббистов мобилизации в коалиции, включающие в себя как группы деловых, так и гражданских интересов.

В отличие от традиционных международных институтов и организаций, легитимность которых обеспечивают представители, прямо или косвенно получившие поддержку национального электората, ЕС нуждается в демократической легитимации, в особенности с учетом растущей политизации европейского управления. Классический подход, согласно которому легитимность системы складывается из двух составляющих, – на «входе» и на «выходе» – демонстрирует свою ограниченность, потому что не отражает степени ее подотчетности и прозрачности. Данные показатели приобретают первостепенную значимость для многоуровневой системы ЕС, которая политизируется, теряя свой изначальный функциональный замысел.

В настоящем исследовании привычная дихотомия дополняется концепцией сквозной легитимности, которая отражает важность процедурного элемента в процессе принятия решений в ЕС и соединяет эффективность и подотчетность с открытостью и прозрачностью системы. Это позволяет не только увидеть процессы и взаимодействия, которые происходят внутри «черного ящика», и проанализировать место лоббистов в данной системе, но и понять важность участия лоббистов в политическом процессе с точки зрения решения задачи

повышения демократической легитимности на «входе». Рассмотрение политической системы ЕС с позиций сквозной легитимности демонстрирует важность и целесообразность введения более жесткого регулирования лоббизма европейских институтов, поскольку данная мера будет способствовать повышению легитимности системы в целом.

Особое место в диссертационном исследовании отведено изучению возможностей для лоббирования через систему *комитологии*. С институциональной точки зрения, комитология представляет собой разветвленную сеть транспаритивных комитетов, на которые возложены функции по имплементации наднациональных решений на местах. С введением по Лиссабонскому договору 2007 г. четкой иерархии правовых норм и разделением актов ЕС на базовые (законодательные), делегированные и акты по имплементации и ввиду реформирования системы комитологии, можно заключить следующее. Во-первых, взаимодействие ЕК с лоббистами усложнилось из-за упразднения наиболее доступных для них комитологических комитетов, что, в свою очередь, отразилось на эффективности работы ЕК не в лучшую сторону. Во-вторых, для европейских лоббистов важно не только принятие базовых актов, но и разработка мер по их имплементации, о чем свидетельствует анализ особенностей лоббистской активности в институтах ЕС, проведенный в диссертации. В-третьих, система лоббирования наднациональных решений приобретает новые черты: меняются стратегии и методы лоббирования. Поэтому теперь важно не столько получение информации и экспертных знаний институтами, сколько способность лоббистов гарантировать исполнение решений, мобилизовать общественное мнение, участвовать в дискурсе. Как показано в работе, эту же цель преследует введение Европейской гражданской инициативы (ЕГИ), которая была разработана в качестве инструмента вовлечения граждан в политический процесс. Впрочем, на данный момент ЕГИ скорее проявляет себя как способ политизации через массовое протестное движение, о чем

свидетельствует проведенный в диссертации анализ процесса переговоров по Трансатлантическому партнерству в торговле и инвестициях между ЕС и США.

Первые идеи о введении регулирования практики лоббирования появились в середине 1980-х гг., но тогда они не получили поддержки. Спустя десятилетие, по мере расширения полномочий, мнение евродепутатов по этому вопросу начало меняться. ЕП начинает поддерживать инициативы по повышению прозрачности взаимодействия ЕК с группами интересов, поскольку ищет собственного усиления в институциональном треугольнике путем введения регулирования в сфере отношений ЕК с лоббистами. В полной мере данная тенденция проявила себя после реформы на основании Лиссабонского договора, который уравнил ЕП с Советом в законодательных полномочиях.

Последним на настоящий момент нормативным документом, относящимся к регулированию деятельности лоббистов в форме «мягкого права», остается принятое в 2011 г. Межинституциональное соглашение между ЕК и ЕП о создании общедоступного реестра организаций и независимых физических лиц, вовлеченных в процесс принятия и применения европейского права³¹⁸. Согласно данному соглашению, существовавшие отдельные реестры ЕП и ЕК были объединены в единый для обоих институтов реестр лоббистов. Регистрация в данном реестре является добровольной, что на данный момент не удовлетворяет ЕП, по мнению которого, основной мерой по повышению уровня прозрачности и открытости процесса принятия решений должно стать введение обязательного реестра лоббистов. Об этом напрямую говорится в решении Европейского парламента от 15 апреля 2014 г.³¹⁹ ЕП настаивает на том, чтобы процесс пересмотра реестра прозрачности (*Transparency Register*) сопровождался открытыми консультациями с участием представителей гражданского общества.

³¹⁸ Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation // Official Journal. L 191. 22.7.2011. P. 29-38.

³¹⁹ European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register (2014/2010(ACI)) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN> (accessed: 29.04.2016)

Вопрос о повышении прозрачности во взаимодействии с лоббистами был также включен в программу работы Комиссии Ж.-К. Юнкера. В соответствии с этим, в настоящее время межинституциональная рабочая группа высокого уровня (*inter-institutional high-level Working Group*), которую возглавляет заместитель председателя Парламента, ведет согласование мер, которые должны послужить основой для реестра «второго поколения». Однако Комиссия пока готова пойти только на принятие очередного межинституционального соглашения, которое позволило бы ввести обязательный реестр лоббистов. К нему, как ожидается, должен был бы присоединиться и Совет. Несмотря на то, что регулирование лоббизма в настоящее время остаётся в сфере «мягкого права», в новом соглашении, как ожидается, будет дано расширенное концептуальное толкование лоббирования и будут включены дополнительные требования, необходимые для обязательной регистрации в реестре. Более того, предусмотрена система обратной связи, возможности оставлять жалобы и отслеживать информацию о тех лоббистах, которые были допущены к встречам с официальными лицами или привлечены к работе в экспертных группах.

Подписание нового расширенного межинституционального соглашения между Парламентом, Советом и Комиссией обещает стать началом скоординированной деятельности институтов по повышению прозрачности процессов лоббирования и новым этапом в процессе развития регулирования лоббизма в ЕС. Развитие межинституционального сотрудничества с целью более справедливого функционирования демонстрирует способность институтов к эволюции в понятиях институционального дизайна.

Список использованных источников и литературы

I. Источники

Учредительные документы Европейского сообщества и Европейского союза

1. Европейский союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 698 с.
2. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=EN>
3. Single European Act [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:xy0027>
4. Treaty of Maastricht on European Union [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/?uri=URISERV:xy0026>
5. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf>
6. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>

Вторичное законодательство ЕС

7. Agreement between the European Parliament and the Commission on procedures for implementing Council Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission, as amended by Decision 2006/512/EC [Electronic resource]. – Mode of access: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008Q0610\(01\)&rid=6](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008Q0610(01)&rid=6)
8. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and engaged in EU

- policy-making and policy implementation // Official Journal. – 2011. – L 191. – p. 29-38.
9. Commission decision of 27 April 2011 determining transitional Union-wide rules for harmonised free allocation of emission allowances pursuant to Article 10a of Directive 2003/ 87/EC of the European Parliament and of the Council // Official Journal. – 2011. – L 130. – p. 1-35.
 10. Commission discussion paper “The Commission and Non-governmental Organisations: Building a Stronger Partnership” [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52000DC0011&from=EN>
 11. Commission Regulation 272/2009 of 2 April 2009 supplementing the common basic standards on civil aviation security laid down in the Annex to Regulation (EC) No. 300/2008 of the European Parliament and of the Council // Official Journal. – 2010. – L 90. – p. 1-3.
 12. Communication from the Commission of 11 December 2002, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission [COM(2002) 704 final - Not published in the Official Journal] [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10717>
 13. Communication from the Commission of 11 December 2002, Towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission [[COM\(2002\)704](#) final] [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52002DC0704&from=EN>
 14. Communication from the Commission on an Open and Structured Dialogue between the Commission and Special Interest Groups // Official Journal. – 1993. – C 63. – p. 2-10.
 15. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Strategic

- Objectives 2000-2005: “Shaping the New Europe” // Official Journal. – 2000. – C 81. – p. 1-8.
16. Communication from the Commission Towards a Reinforced Culture of Consultation and Dialogue – General Principles and Minimum Standards for Consultation of Interested Parties by the Commission [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/governance/docs/comm_standards_en.pdf
 17. Council Decision 2006/512/EC amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006D0512&from=EN>
 18. Council Decision of 17 July 2006 amending Decision 1999/468/EC laying down the procedures for the exercise of implementing powers conferred on the Commission // Official Journal. – 2006. – L 200. – p. 11-13.
 19. Decision of the European Parliament of 28 September 2005 adopting the Statute for Members of the European Parliament (2005/684/EC, Euratom) // Official Journal. – 2006. – L 262. – p. 1-10.
 20. Draft Opinion of the Economic and Social Committee on European Governance – a White Paper (COM(2001) 428 final) [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/governance/whats_new/esc_en.pdf
 21. European Commission Proposal 2013/0235 (NLE) for a Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6 (1) of Directive 2008/98/EC on waste [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0502_/com_com\(2013\)0502_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0502_/com_com(2013)0502_en.pdf)
 22. European Commission White Paper on Governance [Electronic resource]. – Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=URISERV:110109>
 23. European Parliament Decision of 11 May 2011 on conclusion of an interinstitutional agreement between the European Parliament and the Commission

- on a common Transparency Register (2010/2291(ACI)) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//en>
24. European Parliament Draft Report 2007/2115(INI) on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/692/692569/692569en.pdf
25. European Parliament Resolution of 10 December 2013 on the Draft Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6(1) of Directive 2008/98/EC on waste (D021155/01 – 2012/2742(RPS)) [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0553+0+DOC+XML+V0//EN>
26. European Parliament resolution of 16 December 2008 on the draft Commission directive amending certain annexes to Directive 2006/48/EC of the European Parliament and of the Council as regards technical provisions concerning risk management [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0607+0+DOC+XML+V0//EN>
27. Green Paper (COM) 194 final on European Transparency Initiative [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
28. Regulation (EU) No 182/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 February 2011 laying down the rules and general principles concerning mechanisms for control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers // Official Journal. – 2011. – L 55. – p. 13-18.

Законодательство о регулировании лоббизма в странах-участницах ЕС

29. Austria: Österreichische Lobbying und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2012_I_64/BGBLA_2012_I_64.pdf.
30. France: Code de Conduite aux Groupes d'Intérêt au Sénat de la République Française [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.senat.fr/role/code_de_conduite.pdf
31. France: Rapport du groupe de travail sur les lobbies à l'Assemblée nationale de la République Française [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/rapport.asp>
32. France: Représentants d'intérêts à l'Assemblée nationale de la République Française [Electronic resource]. – Mode of access: http://www2.assemblee-nationale.fr/14/representant-d-interets/repre_interet.
33. Hungary: Act CXXXI of 2010 On Public Participation in Developing Legislation [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.uni-corvinus.hu/fileadmin/user_upload/hu/tanszekek/tarsadalomtudomanyi/politikatudomany/files/tantargyak/downloads_2008f/Lobby_Act_XLIX_of_2006.pdf.
34. Ireland: Regulation of Lobbying Act 2015 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.irishstatutebook.ie/eli/2015/act/5/enacted/en/pdf>.
35. Lithuania: Law on Lobbying Activities [Electronic resource]. – Mode of access: http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_e?p_id=167217.
36. Netherlands: House of Representatives of the Netherlands – Rules of Procedure [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.houseofrepresentatives.nl/sites/default/files/content/141120-rules_of_procedure.pdf.

37. Slovenia: Integrity and Prevention of Corruption Act (ZIntPK) [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.regulatelobbying.com/images/Slovenia_Lobbying_Law-3.pdf.

38. United Kingdom: Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted>.

Доклады, пресс-релизы и внутренние документы институтов ЕС

39. Directorate-General Internal Policies of the Union. Lobbying in the European Union [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf.

40. European Commission. How the European Union Works [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.gr2014parliament.eu/Portals/6/PDFFILES/NA0113090ENC_002.pdf.

41. European Parliament. Ordinary Legislative Procedure [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.europarl.europa.eu/external/appendix/legislativeprocedure/europarl_orinarylegislativeprocedure_complete_text_en.pdf.

42. European Parliament Rules of Procedure. 16th edition. – 2008. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20081022+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

43. European Parliament Rules of Procedure. 7th parliamentary term. – 2013. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+RULES-EP+20130701+0+DOC+PDF+V0//EN&language=EN>.

44. European Parliament Directorate-General for Research Briefing paper on Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices [Electronic resource]. – Mode of access:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET\(2003\)329438_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET(2003)329438_EN.pdf).

45. European Commission Code of Good Administrative Behavior. Relations with the Public [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/transparency/code/docs/code_en.pdf.
46. European Commission Press Release on Transparency and Better Regulation: Commission puts online a public register of expert groups [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-05-1382_en.htm?locale=en.
47. Rules governing the establishment of intergroups. Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999. (PE422.583/BUR) [Electronic resource]. – Mode of access: www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/2012_Rules_EN.pdf

Программы, доклады и выступления официальных лиц

48. Communication from the President in agreement with Vice-President Wallström COM(2005)12 - Strategic Objectives 2005-2009 – Europe 2010: A Partnership for European Renewal Prosperity, Solidarity and Security [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vikqh2fj3syu>.
49. Communication to the Commission from the President, Proposing the launch of European Transparency Initiative [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/civil_society/interest_groups/docs/etik-communication_en.pdf.
50. Juncker, J.-C. A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change / J.-C. Juncker [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf.
51. Kallas, S. The European Transparency Initiative / S. Kallas [Electronic resource]. – Mode of access: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/491&type=HTML>.

52. Maroš, Š. The change in lobbying after the Lisbon Treaty [Electronic resource] / Š. Maroš. – Mode of access: http://ec.europa.eu/archives/commission_2010-2014/sefcovic/documents/speeches/2011_11_22_eti_s11_790_en.pdf.
53. Timmermans, F. Debate in European Parliament Plenary Session on 2016 European Commission Work Programme / F. Timmermans [Electronic resource]. – Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5322_en.htm.

Доклады, отчеты и материалы аналитических центров и организаций

54. Active Citizenship Network. Participation in Policy Making: Criteria for the Selection of Civic NGOs [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.fondaca.org/file/Archivio/RappotiDiRicerca/03_Participation_in_Policy_Making_Criteria_for_the_Involvement_Of_Civic_Ngos.pdf.
55. ALTER-EU. Block the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.alter-eu.org/sites/default/files/altereu_revolving_doors_report.pdf.
56. ALTER-EU. Full lobby transparency now! Campaign launched. 23.04.2015. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://alter-eu.org/full-lobby-transparency-now-campaign-launched>.
57. Born, H. Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland [Electronic resource] // Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF). – Mode of access: http://www.dcaf.ch/publications/Working_Papers/102.pdf.
58. Burston Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe: The View of Policymakers [Electronic resource]. – Mode of access: http://lobbyingsurvey.burson-marsteller.com/wp-content/uploads/2013/05/european_lobbying_survey_2013.pdf.
59. Chabanet, D. The Regulation of Interest Groups in the European Union [Electronic resource] / D. Chabanet // CONNEX Work Package A1, Report. – 2006. – 41 p. – Mode of access: <http://www.mzes.uni->

mannheim.de/projekte/typo3/site/fileadmin/research%20groups/4/WP%20A1%20Chabanet%20Report.pdf.

60. Chorus, R. The SEAP Saga: Ten Years of Organising a Young Profession [Electronic resource] / R. Chorus // Society of European Affairs Professionals. – Mode of access: http://www.seap.be/linkdocs/the_seap_saga.pdf.
61. Corporate Europe Observatory. Agribusiness is the biggest lobbyist on the EU-US trade deal, new research reveals [Electronic resource]. – Mode of access: <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/07/agribusiness-biggest-lobbyist-eu-us-trade-deal-new-research-reveals>.
62. Corporate Europe Observatory. Briefing Paper. Lobbying the European Union by Committee. The strategies of corporate influence in the Commission's expert groups, Council's working groups and comitology committees. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://archive.corporateeurope.org/lobbyingbycommittee.html>.
63. Council of Europe. Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying) Adopted by the Venice Commission at its 94th Plenary Session (Venice, 8-9 March 2013) [Electronic resource]. – Mode of access: [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e).
64. Edelman Trust Barometer 2014. Annual Global Study [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.edelman.com/insights/intellectual-property/2014-edelman-trust-barometer/>.
65. EU Observer. Timmermans takes swipe at MEPs on transparency [Electronic resource]. – Mode of access: <https://euobserver.com/institutional/128433>.
66. European Public Affairs Consultancies' Association. EPACA's position on the European Transparency Initiative: Make Lobbying a Regulated Profession [Electronic resource]. – Mode of access:

- http://www.epaca.org/statementspositionpapers/download/10/document/epaca_eti_position_280607.pdf.
67. Full Lobby Transparency campaign launched with ALTER-EU debate at the Parliament. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.access-info.org/frontpage/15940>.
68. Lobbying Experiences Made by Experts of Local and Regional Level // LOGON Report. – 2002. – 284 p.
69. Lobbyists, Governments and Public Trust: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [Electronic resource]. – 2014. – Vol. 3. – 228 p. – Mode of access: http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-3_9789264214224-en#page1.
70. Politico. The transparency trap [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.politico.eu/article/the-transparency-trap/>.
71. The OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/corruption/ethics/Lobbying-Brochure.pdf>.
72. The Political Mobilization of Firms and Industries // Annual Review of Sociology, 2014. – Vol. 40. – P. 281-304.
73. Transparency International Report. Lobbying in Europe. Hidden Influence, Priviledged Access. – 2015. [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.transparency.cz/wp-content/uploads/Lobbying-in-Europe-Hidden-influence-priviledged-access.pdf>.
74. Transparency International. Global Corruption Barometer 2013 [Electronic resource]. – Mode of access: <https://www.transparency.org/gcb2013/report>.

Информационные и справочные документы

75. Eurobarometer. Public Opinion in the European Union, # 81. Spring 2014 [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf

76. Eurostat. GDP at Regional Level [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/GDP_at_regional_level
77. Eurostat. Principal European economic indicators [Electronic resource]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4031688/5928360/KS-30-10-689-EN.PDF/bf7da443-edf0-4d48-ad65-373ee6ec4c69?version=1.0>

Официальные сайты

78. Совет Европы [Официальный сайт]. – Режим доступа: <http://www.coe.int/ru/>
79. Access Info Europe [Official website]. – Mode of access: <http://www.access-info.org/>
80. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, ALTER-EU [Official website]. – Mode of access: <http://www.alter-eu.org/>.
81. Business Europe [Official website]. – Mode of access: <http://www.businesseurope.eu>
82. Comitology Register [Official website]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>
83. Committee of the Regions (CoR) [Official website]. – Mode of access: <http://cor.europa.eu/en/about/Pages/index.aspx>.
84. COPA-COGECA [Official website]. – Mode of access: <http://www.copa-cogeca.be>
85. Corporate Europe Observatory [Official website]. – Mode of access: <http://corporateeurope.org/>
86. Council of the European Union [Official website]. – Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu>.
87. ElabEurope [Official website]. – Mode of access: <http://elabeurope.eu/>
88. EurActiv [Official website]. – Mode of access: <http://www.euractiv.com/>
89. European Civic Forum [Official website]. – Mode of access: <http://www.civic-forum.eu>.
90. European Commission [Official website]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu>.

91. European Commission CONECCS Database [Official website]. – Mode of access: http://www.powerbase.info/index.php/European_Commission_CONECCS_Database
92. European Network of Political Foundation, ENoP [Official website]. – Mode of access: <http://www.european-network-of-political-foundations.eu/>.
93. European Parliament [Official website]. – Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu>.
94. European Roundtable of Industrialists, ERT [Official website]. – Mode of access: <http://ertdrupal.lin3.nucleus.be/>.
95. European Trade Union Confederation [Official website]. – Mode of access: <http://etuc.org>.
96. European Union [Official website]. – Mode of access: <http://europa.eu>.
97. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [Official website]. – Mode of access: <http://www.oecd.org/>.
98. Social Platform. Platform of European Social NGOs [Official website]. – Mode of access: <https://www.socialplatform.org/>.
99. Transparency Register [Official website]. – Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do>
100. Wordfish [Official website]. – Mode of access: <http://www.wordfish.org/>
101. Wordscores [Official website]. – Mode of access: http://www.tcd.ie/Political_Science/wordscores/

Мультимедиа материалы лекций и докладов

102. Гринвуд, Дж. Лекция на тему «Представительство интересов в ЕС», 24.04.2012 // Аудиоархив Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России.
103. Нix, S. The State of European Democracy After Lisbon [Electronic resource] / S. Нix. – Mode of access: <http://www.youtube.com/watch?v=6qu6SogtOa0>

104. Moravcsik, A. Are Criticisms of the EU's 'Democratic Deficit' Consistent with Basic Political Science? [Electronic resource] / A. Moravcsik. – Mode of access: <http://www.youtube.com/watch?v=FgRE4Kukys4>

Официальные периодические издания ЕС

105. Eurobarometer Standard, 2012-2015.
106. Official Journal of the EC – Information and notices (C). – Luxembourg, 2012-2015.
107. Official Journal of the EC – Legislation (C). – Luxembourg, 2012-2015.

Периодические издания и новостные ресурсы

108. Бюллетень “Европейский союз: факты и комментарии”, 2012-2015.
109. Bulletin Quotidien / Europe. Agence International d'Information. Bruxelles, 2012-2015.
110. Euronews [Electronic resource]. – Mode of access: euronews.com
111. Independent, 2012-2015.
112. Le Figaro, 2012-2015.
113. Le Monde, 2012-2015.
114. New York Times, 2012-2015.
115. Wall Street Journal, 2012-2015.

II. Литература

Монографии и статьи на русском языке

116. Бабынина, Л. О. Гибкая интеграция в Европейском союзе. Теория и практика применения / Л. О. Бабынина. – М.: ЛКИ, 2012. – 304 с.
117. Бабынина, Л. О. Трансформация внутренней архитектуры ЕС: Проблемы фрагментации политического пространства / Л. О. Бабынина // Политическая наука. – 2014. – №2. – С. 44-64.
118. Бинецкий, А. Э. Лоббизм в современном мире / А. Э. Бинецкий. – М.: Теис, 2004. – 247 с.
119. Блауберг, И. В. Становление и сущность системного подхода / И.В. Блауберг, Э.Г. Юдин. – М.: Наука, 1973. – 270 с.

120. Борев, А. В. Регулирование корпоративного лоббизма в Европейском Союзе / А. В. Борев // Советник Президента. – 2008. – № 3. – С. 1-12.
121. Борко, Ю. А. Отношения России с Европейским союзом и их перспективы / А. В. Борко. – М.: Экслибрис-Пресс, 2001. – 99 с.
122. Бусыгина, И. М. Асимметричная интеграция в Евросоюзе / И. М. Бусыгина // Международные процессы. – 2007. – Т. 5. – № 3 (15). – С. 18-28.
123. Бусыгина, И. М. Невидимая рука: корпоративный лоббизм в Европейском союзе / И. М. Бусыгина // Неприкосновенный запас. – 2006. – № 4-5. – С. 106-114.
124. Влияние российской инвестиционной экспансии на образ России в Европе / Под ред. А. В. Кузнецова. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – 96 с.
125. Глобальный мир: к новым моделям национального и регионального развития: в 2 Т. / Редкол.: И. С. Семененко (отв. ред.), Н. В. Загладин, В. В. Лапкин, В. И. Пантин. – М.: ИМЭМО РАН, 2014. – 648 с.
126. Громогласова, Е. С. Принципы демократии в системе управления Европейского союза // Интеграционные процессы в современном мире: экономика, политика, безопасность. Мировое развитие. Вып. 2. / Отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, А. В. Кузнецов. М.: ИМЭМО РАН, 2007.
127. Громогласова, Е. С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе / Е. С. Громогласова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 116 с.
128. Дегтерева, Е. А. Отношения с Россией: политический диалог, торгово-экономическое сотрудничество / Е. А. Дегтерева // Европейский Союз: факты и комментарии. – 2010. – № 59. – С. 41-43.
129. Дегтерева, Е. А. Проблемы и перспективы выхода российских компаний на внешние рынки в условиях глобального экономического кризиса / Е. А. Дегтерева // Сборник научных статей к научно-практическому столу на тему «Роль современного маркетинга в постиндустриальном развитии экономики России», Финансовая Академия при Правительстве РФ. – М.: Эльф ИПР, 2010. – С. 16-25.

130. Дегтерева, Е. А. Стратегии интернационализации российских компаний в условиях финансово-экономического кризиса / Е. А. Дегтерева // Кризисные явления в мировой экономике и политике (Мировое развитие. Выпуск 6) / Отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, А. В. Кузнецов. – М.: ИМЭМО РАН, 2010. – С. 20-23.
131. Добромислов, Д. В. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС: диссертация на соиск. уч. ст. канд. юр. наук: 12.00.10 / Добромислов Денис Владимирович. – М., 2015. – 162 с.
132. Европейский союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О. Ю. Потемкиной, Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. – М.: Весь мир, 2013. – 656 с.
133. ЕС и Россия: от прямых капиталовложений к инвестиционному сотрудничеству / А.В. Кузнецов, Е. С. Хесин, Е. П. Островская и др.; отв. ред. А. В. Кузнецов. – М.: Наука, 2008. – 335 с.
134. Ильичева, Л. Е. Согласование интересов в моделях взаимодействия государства и бизнеса стран Европы и России / Л. Е. Ильичева // Модели и механизмы государственного и муниципального управления стран Запада, Востока и России: сравнительный анализ / Л.Е. Ильичева, В.С. Комаровский. – М.: Аналитик, 2015. – 168 с.
135. Ильичева, Л. Е. Бизнес-структуры и институты публичной власти: модели легитимации взаимодействия / Л.Е. Ильичева, А.В. Мацкиев // Ученые записки РГСУ. – 2013. – Том 2. – № 4. – 122 с.
136. Ильичева, Л. Е. Лоббизм и корпоративизм / Ильичева Л. Е. – М.: Экономика, 2002. – 315 с.
137. Ильичева, Л. Е. Лоббизм в Великобритании / Ильичева Л. Е. // Служба PR. – 2014. – №5. – С. 49-53.

138. Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С. В. Патрушева. – М.: ИСП РАН, 2006. – 600 с.
139. Кавешников, Н. Ю. Методы управления в Европейском союзе / Н. Ю. Кавешников // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 8. – С. 49-60.
140. Кавешников, Н. Ю. Развитие энергетического пространства Европейского союза / Н. Ю. Кавешников // Политическая наука. – 2014. – №2. – С. 65-88.
141. Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза / Н. Ю. Кавешников. – М.: Навона, 2010. – 480 с.
142. Кузнецов, А. В. Интернационализация российской экономики: инвестиционный аспект / А. В. Кузнецов. – М.: КомКнига, 2007. – 288 с.
143. Леви, Д. А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском Союзе / Д. А. Леви. – СПб: Издательство СПбГУ, 2008. – 72 с.
144. Леви, Д. А. О геометрии лоббирования в Европейском Союзе / Д. А. Леви // Россия в глобальном мире. Социально-теоретический альманах. – СПб: СПбГПУ, 2004. – № 7. – С. 230-275.
145. Леви, Д. А. Перспективы развития возможностей лоббирования, как части правового порядка в России и ЕС. В поисках точек соприкосновения / Д. А. Леви // Библиотека Европейских исследований. – СПб., 2004. – Вып. 16. – С. 19-46.
146. Леви, Д. А. Современное лоббирование в Европейском Союзе: в поисках общих ценностей и точек соприкосновения / Д. А. Леви. – СПб: Сезам, 2009. – 187 с.
147. Любимов, А. П. История лоббизма в России / А. П. Любимов. – М.: Фонд «Либеральная миссия», 2005. – 208 с.
148. Любимов, А. П. Правовые институты демократии России и стран Европы: выборы, лоббизм и парламентаризм / А. П. Любимов. – М.: Институт Европы РАН, 1999. – 57 с.

149. Патрушев, С. В. Институциональная полититология: четверть века спустя / С. В. Патрушев // Политическая наука. – 2009. – № 3. – С. 5-19.
150. Перегудов, С. П. Крупная корпорация как субъект публичной политики / С. П. Перегудов. – М.: ИД ГУ-ВШЭ, 2006. – 168 с.
151. Перегудов, С. П. Группы интересов и Российское государство / С. П. Перегудов, Н. Ю. Лапина, И. С. Семенов. – М.: Эдиториал, 1999. – 350 с.
152. Перегудов, С. П. Корпоративное гражданство: концепции, мировая практика и российские реалии / С. П. Перегудов, И. С. Семенов. – М.: Прогресс-Традиция, 2008. – 448 с.
153. Перегудов, С. П. Корпорации, общество, государство: эволюция отношений / С. П. Перегудов. – М.: Наука, 2003. – 351 с.
154. Перегудов, С. П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) / С. П. Перегудов // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 9. – С. 49-63.
155. Потемкина, О. Ю. Наднациональный и межправительственный методы интеграции в пространстве свободы, безопасности и правосудия Европейского союза / О. Ю. Потемкина. – М.: Гриф и К, 2011. – 368 с.
156. Потемкина, О. Ю. Трансформация пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского союза / О. Ю. Потемкина // Политическая наука. – 2014. – №2. – С. 89-107.
157. Право Европейского Союза в 2 т. / С. Ю. Кашкин, А. О. Четвериков; под ред. С. Ю. Кашкина. – 4-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2013. – 647 с.
158. Прохоренко, И. Л. Субнациональные элиты как субъекты трансформации политического пространства Европейского союза / И. Л. Прохоренко // Политическая наука. – 2014. – №2. – С. 108-126.
159. Руденкова, Д. Э. «Рыбные войны» с участием Европейского союза / Д. Э. Руденкова // Мировая экономика и международные отношения. – 2015. – № 6. – С. 70-80.

160. Руденкова, Д. Э. Лоббизм в институтах Европейского союза / Д. Э. Руденкова // Международные процессы. – 2015. – Т. 13. № 1. – С. 68-80.
161. Руденкова, Д. Э. Лоббирование институтов Европейского союза: логика доступа / Д. Э. Руденкова // Материалы V Всероссийской научно-практической конференции. Сборник докладов под ред. И.А.Ветренко. Омск: Изд-во ОмГУ, 2014. – С. 305-315.
162. Руденкова, Д. Э. От Европейской Конституции к Лиссабонскому договору: анализ референдума во Франции в 2005 году и поиск путей реформирования договора / Д. Э. Руденкова // Актуальные проблемы международных отношений: инновационные подходы и ценностные ориентиры. Под ред. Д. А. Леви. СПб: Изд-во СПбГУ, 2010. – С. 7-17.
163. Руденкова, Д. Э. Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы / Д. Э. Руденкова // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. – 2015. – № 1 (7). – С. 152-176.
164. Руденкова, Д. Э. Регулирование лоббизма в политическом процессе в Европейском союзе как способ преодоления демократического дефицита / Д. Э. Руденкова // Человек. Сообщество. Управление. – 2014. – № 4. – С. 88-102.
165. Саворская, Е. В. Влияние политических сетей на процессы надгосударственного управления (глобальный и европейский уровни): диссертация на соиск. уч. ст. канд. полит. наук: 23.00.04 / Саворская Екатерина Владимировна. – М., 2013. – 207 с.
166. Саворская, Е. В. Политические сети в многоуровневом управлении ЕС / Е. В. Саворская // Вестник Нижегородского университета им. Лобачевского. Международные отношения. Политология. Регионоведение. – 2012. – № 4 (1). – С. 368-373.

167. Семененко, И. С. Группы интересов в Европейском союзе, региональный аспект / И. С. Семененко // *Мировая экономика и международные отношения*. – 1998. – № 4. – С. 8-11.
168. Семененко, И. С. Группы интересов на Западе и в России. Концепция и практика / И. С. Семененко. – М.: ИМЭМО РАН, 2001. – 153 с.
169. Стрежнева, М. В. Роль национальных парламентов в управлении Европейским союзом / М. В. Стрежнева // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2015. – № 1. – С. 52-62.
170. Стрежнева, М. В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза / М. В. Стрежнева // *Международные процессы*. – 2005. – Т.3. – № 3. – С. 61-73.
171. Стрежнева, М. В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе / М. В. Стрежнева // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2010. – № 1. – С. 61-72.
172. Стрежнева, М. В. Территориальный и функциональный типы организации политических пространств (в развитие интеграционной теории) / М. В. Стрежнева // *Политическая наука*. – 2014. – №2. – С. 32-43.
173. Стрежнева, М. В. Управление экономикой в Европейском союзе: институциональные и политические аспекты / М. В. Стрежнева, И. Л. Прохоренко. – М.: ИМЭМО РАН, 2013. – 155 с.
174. Сухарев, О. С. Методологические основы институционального анализа: старая, новая школы и мейнстрим / О. С. Сухарев // *Финансовая аналитика*. – 2013. – № 41 (179). – С. 7-24.
175. Сухарев, О. С. Институциональный анализ и его внутренняя неоднородность: причины и следствия / О. С. Сухарев // *Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики)*. – 2013. – Том 4. – № 3. – С. 81-102.
176. Толстых, П. А. GR. Практикум по лоббизму в России / П. А. Толстых. – М.: Альпина, 2007. – 384 с.

177. Транснациональные политические пространства: явление и практика / Отв. ред. М. В. Стрежнева. – М.: Весь Мир, 2011. – 376 с.
178. Чернышева, В. А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС: автореферат на соиск. уч. ст. канд. полит. наук: 23.00.04 / Чернышева Вероника Анатольевна. – М., 2013. – 23 с.
179. Чихарев, И. А. Трансформации европейского политического пространства: Измерения и направления / И. А. Чихарев, И. Л. Прохоренко // Политическая наука. – 2014. – №2. – С. 8-25.
180. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция / В. Г. Шемятенков. М.: Международные отношения, 2003. – 400 с.
181. Энтин, Л. М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 / Л. М. Энтин. – М.: АКЦИОМ, 2009. – 304 с.

Монографии и статьи на иностранных языках

182. Almond, G. A. Comparative Political Systems / G. A. Almond // Journal of Politics. – 1956. – Vol. 18. – P. 391-409.
183. Auel, K. After Lisbon: National Parliaments in the European Union / K. Auel, Th. Christiansen // West European Politics. – 2015. – Vol. 38. – № 2. – P. 261-281.
184. Averyt, W. F. Agropolitics in the European Community. Interest groups in the Common Agricultural Policy / W. F. Averyt. – New York: Praeger Publishers, 1977. – 219 p.
185. Balme, R. L'action Collective en Europe / R. Balme, D. Chabanet, V. Wright. – Paris: Presses de Sciences Po, 2002. – 542 p.
186. Baroni, L. Defining and classifying interest groups / L. Baroni, B.J. Carroll, A.W. Chalmers, L.M. Muñoz Marquez, A. Rasmussen // Interest Groups & Advocacy. – 2014. – Vol. 3. – Issue 2. – P. 141-159.
187. Baumgartner, F. R. Basic Interests: The Importance of Groups in Politics and in Political Research / F. R. Baumgartner, B. L. Leech. – Princeton: Princeton University Press, 1998. – 248 p.

188. Baumgartner, F. R. Interest niches and policy bandwagons: Patterns of interest group involvement in national politics / F. R. Baumgartner, B. L. Leech // *The Journal of Politics*. – 2001. – Vol. 63(4). – P. 1191-1213.
189. Baumgartner, F. R. Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses, and Why / F. R. Baumgartner, J. M. Berry, M. Hojnacki, D. C. Kimball, B. L. Leech. – Chicago: University of Chicago Press, 2009. – 360 p.
190. Bennett, R. J. Business routes of influence in Brussels: Exploring the choice of direct representation / R. J. Bennet // *Political Studies*. – 1999. – Vol. 47. – Issue 2. – P. 240–257.
191. Bentley, A. *The Process of Government: A Study of Social Pressures* / A. Bentley. – New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 2008. – 533 p.
192. Berger, S. *Organizing interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics* / S. Berger. – Cambridge: Cambridge University Press, 1983. – 440 p.
193. Berkhout, J. Interest Organizations across Economic Sectors: Explaining Interest Group Density / J. Berkhout, C. Braun, B. Carroll, A.W. Chalmers, T. Destrooper, D. Lowery, and A. Rasmussen // *Journal of European Public Policy*. – 2015. – Vol. 22. – Issue 4. – P. 462-480.
194. Beyers, J. Researching interest group politics in Europe and elsewhere: Much we study, little we know? / J. Beyers, R. Eising, W. Maloney // *West European Politics*. – 2008. – Vol. 31(6). – P. 1103-1128.
195. Beyers, J. *The Politics of Organized Interests in Europe: Lessons from EU Studies and Comparative Politics* / J. Beyers, R. Eising, W. Maloney. – New York: Routledge, 2010. – 208 p.
196. Blondel, J. *Comparative Government: An Introduction* / J. Blondel. – New York: Routledge, 2013. – 384 p.
197. Böhling, K. Sidelined Member States: Commission-learning from Experts in the Face of Comitology / K. Böhling // *Journal of European Integration*. – 2014. – Vol. 36. – № 2. – P. 117-134.

198. Börzel, T. A. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance [Electronic resource] / T. A. Börzel // European Integration online Papers (EIoP). – 1997. – Vol. 1. – №. 16. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
199. Bouwen, P. A. Comparative Study of Business Lobbying in the European Parliament, the European Commission and the Council of Ministers [Electronic resource] / P.A. Bouwen // MPIfG Discussion Papers. – Mode of access: http://www.mpifg.de/pu/mpifg_dp/dp02-7.pdf
200. Bouwen, P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access / P. Bouwen // Journal of European public policy. – 2002. – Vol. 9. – № 3. – P. 365-390.
201. Bouwen, P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions / P. Bouwen // European Journal of Political Research. – 2004. – № 43. – P. 337-369.
202. Bouwen, P. Lobbying Versus Litigation: Political and Legal Strategies of Interest Representation in the European Union / P. Bouwen, M. McCown // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14 (3). – P. 422-433.
203. Brandsma, G. J. Controlling Comitology: Accountability in a multi-level system. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2013. – 184 p.
204. Broscheid, A. Insider and Outsider Lobbying of the European Commission: An Informational Model of Forum Politics / A. Broscheid, D. Coen // European Union Politics. – 2003. – №4. – P. 165-189.
205. Broscheid, A. Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good / A. Broscheid, D. Coen // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14. – № 3. – P. 346-365.
206. Broscheid, A. Lobbying Systems in the European Union: A Quantitative Study [Electronic resource] / A. Broscheid, D. Coen // MPIfG Discussion Papers. – Mode of access: <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp06-3/wp06-3.html>

207. Bunea, A. Consultations with Interest Groups and the Empowerment of Executives: Evidence from the European Union / A. Bunea, R. Thomson // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. – 2015. – Vol. 28. – № 4. – P. 517-531.
208. Chalmers, A. W. In over their Heads: Stakeholder Involvement and Legislative Duration in the European Union / A.W. Chalmers // *European Union Politics*. – 2014. – Vol. 15. – Issue 4. – P. 595-613.
209. Chalmers, A. W. Special Interests and Integration: Changes in Patterns of Lobbying since Lisbon / A. W. Chalmers // *Policy Brief*. – 2012. – 5 p.
210. Chemery, S. Le Parlement Européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution Européenne. – 2004. [Electronic resource] / S. Chemery // *Fondation Robert Schuman*. – Mode of access: <http://www.robert-schuman.eu/pdf.qe.php?num=sy-136>
211. Christiansen, Th. The European Commission: The European Executive Between Continuity and Change / Th. Christiansen // *European Union: Power and Policy Making* / Ed. J. Richardson. – New York: Routledge, 2005. – 408 p.
212. Clark, N. Explaining Low Turnout in European Elections: The Role of Issue Salience and Institutional Perceptions in Elections to the European Parliament / N. Clark // *Journal of European Integration*. – 2014. – Vol. 36. – № 4. – P. 339-356.
213. Clive, S. T. First World Interest Groups, A Comparative Perspective / S. T. Clive. – Westport: Greenwood Press, 1993. – 269 p.
214. Coen, D. Chameleon Pluralism in the EU: an Empirical Study of the European Commission Interest Group Density and Diversity across Policy Domains / D. Coen, A. Katsaitis // *Journal of European Public Policy*. – 2013. – Vol. 20(8). – P. 1104-1119.
215. Coen, D. Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying / D. Coen // *Journal of European Public Policy*. – 2007. – Vol. 14 (3). – P. 333-345.

216. Coen, D. The European Business Interest and the Nation-State: Large-Firm Lobbying in the European Union and Member States / D. Coen // *Journal of Public Policy*. – 1998. – № 18 (1). – P. 75-100.
217. Coen, D. The Evolution of the Large Firm as a Political Actor in the European Union / D. Coen // *Journal of European Public Policy*. – 1997. – №4 (1). – P. 91-108.
218. Coen, D. The Impact U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationships / D. Coen // *California Management Review*. – 1999. – № 41(4). – P. 27-44.
219. Coen, D. When Size matters. Europeanisation of large and SME business Government relations / D. Coen, C. Dannreuther // *Politique européenne*. – 2002. – №7. – P. 116-137.
220. Cowles, M. G. Organizing Industrial Coalitions: A Challenge for the Future? / M.G. Cowles / *Participation and Policy-Making in the European Union* / ed. by H. Wallace, Young A. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – P. 116-140.
221. Deller, W. Europe in 1991: Lobbying: Taking Europe Seriously / W. Deller // *Investors Chronicle*. – 1991. – № 4. – P. 34-56.
222. Dür, A. Inclusion without influence? NGOs in European trade policy / A. Dür, D. De Bièvre // *Journal of Public Policy*. – 2007. – Vol. 27(1). – P. 79–101.
223. Dür, A. Interest group success in the European Union: When (and why) does business lose? [Electronic resource] / A. Dür, P. Bernhagen, D. Marshall // *Comparative Political Studies*. – 2015. – Mode of access: <https://sites.google.com/site/andduer/pubs>
224. Dür, A. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity / A. Dür, G. Mateo // *Journal of European Public Policy*. – 2014. – Vol. 19(7). – P. 969-987.
225. Earnshaw, D. No Simple Dichotomies: Lobbyist and the European Parliament / D. Earnshaw, D. Judge // *The Journal of Legislative Studies*. – 2006. – Vol. 8. – № 4. – P. 61-79.

226. Easton, D. *A Systems Analysis of Political Life* / D.A. Easton. – New York: Wiley, 1965. – 507 p.
227. Eising, R. Institutional context, organizational resources, and strategic choices: explaining interest group access in the European Union / R. Eising // *European Union Politics*. – 2007. – № 8(3). – P. 329–362.
228. Eising, R. Interest groups in EU policy-making / R. Eising // *Living Reviews in European Governance*. – 2008. – Vol. 3. – № 4. – P. 1-33.
229. Eising, R. The Access of Business Interests to EU Political Institutions: Towards Elite Pluralism? / R. Eising // *Journal of European Public Policy*. – 2007. – Vol. 14(3). – P. 384-403.
230. Eising, R. *The Political Economy of State-Business Relations in Europe: Varieties of Capitalism, Modes of Interest Intermediation and the Access to EU Policy-Making* / R. Eising. – London: Routledge, 2009. – 307 p.
231. Elster, J. *Foundations of Social Choice Theory* / J. Elster, A. Hylland. – Cambridge: Cambridge University Press, 1989. – 260 p.
232. Featherstone, K. Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union / Featherstone K. // *Journal of Common Market Studies*. – 1994. – Vol. 32(2). – 154 p.
233. Finke, B. Civil Society participation in EU Governance / B. Finke // *Living Reviews in European Governance*. – 2007. - № 2 (2). – P. 17-58.
234. Garcia, L. B. *The European Citizens' Initiative – A First Assesment* / L. B. García, V. Cuesta-López, E. Mincheva, D. Szeligowska // *Bruges Political Research Papers*. – 2012. – № 24. – 85 p.
235. Garcia, L. B. The European Citizens' Initiative: a new sphere of EU politics? / L. B. Garcia, J. Greenwood // *Interest Groups & Advocacy*. – 2014. – Vol. 3. – Issue 3. – P. 246-267.
236. Graziano, L. *Lobbying and the Public Interest* / L. Graziano // *Lobbyisme, pluralisme et integration européenne*. – 1998. – Vol. 3 (1). – P. 36-50.

237. Greenwood, J. *Collective Action in the European Union: Interests and the new politics of associability* / J. Greenwood, M. Aspinwall. – London: Routledge, 1998. – 238 p.
238. Greenwood, J. *Interest Representation in the European Union* / J. Greenwood. – Basingstoke: Palgrave MacMillan, 2011. – 288 p.
239. Greenwood, J. *Organized Interests and the European Community* / J. Greenwood, J.R. Grote, K. Ronit. – London: Sage, 1992. – 282 p.
240. Greenwood, J. *Representing Interest in the European Union* / J. Greenwood / Ed. by N. Nugent, W.E. Paterson, V. Wright. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. – 292 p.
241. Greenwood, J. *Representing Interests in the European Union* / J. Greenwood. – Basingstoke: Macmillan, 1997. – 288 p.
242. Greenwood, J. *The Transparency Register: a strong vanguard of European lobby regulation?* / J. Greenwood, J. Dreger // *Interest Groups & Advocacy*. – 2013. – Vol. 2. – Issue 2. – P. 139-162.
243. Guéguen, D. *Comitology and other EU committees and expert groups: the hidden power of the EU* / D. Guéguen, C. Rosberg. – Brussels: European Information Service, 2004. – 182 p.
244. Haas, E. *The Uniting of Europe: political, social and economic forces, 1950-1957* / E. Haas. – Stanford: Stanford University Press, 1958. – 552 p.
245. Hall, P. A. *Political Science and the Three New Institutionalisms* / P. A. Hall, R. C. R. Taylor // *Political Studies*. – 1996. – Vol. XLIV. – P. 936-957.
246. Hardacre, A. *How the EU Institutions Work and... How to Work with the EU Institutions* / A. Hardacre. – London: John Harper Publishing Ltd, 2011. – 389 p.
247. Hauser, H. *European Union Lobbying Post-Lisbon: An Economic Analysis* / H. Hauser // *Berkeley Journal of International Law*. – 2011. – Vol. 29:2. – P. 680-709.
248. Hayes-Renshaw, F. *Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council* / F. Hayes-Renshaw / *Lobbying the European Union:*

- institutions, issues and actors / Ed. by D.Coen and J.Richardson. – Oxford: Oxford University Press, 2009. – P. 70-88.
249. Heard-Lauréote, K. European Union Governance: Effectiveness and Legitimacy in European Union Commission / K. Heard-Laureote. – London: Taylor and Francis Group, 2010. – 264 p.
250. Heritier, A. Changing rules of delegation. A contest for power in comitology / A. Heritier, C. Moury, C. Bischoff, C.F. Bergstrom. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 192 p.
251. Hix, S. Institutional Design of Regional Integration: Balancing Delegation and Representation / S. Hix / Integrating Regions: Asia in Comparative Context / Ed. by K. Miles, A. MacIntyre. – Stanford: Stanford University Press, 2013. – P. 31-57.
252. Hix, S. Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An analysis of European Parliament elections across time / S. Hix, M. Marsh // Electoral Studies. – 2011. – № 30. – P. 4-15.
253. Hix, S. The Political System of the European Union / S. Hix, B. Høyland. – Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. – 448 p.
254. Hix, S. The study of the European Union II: the 'new governance' agenda and its rival / S. Hix // Journal of European Public Policy. – 1998. – №5. – P. 38-65.
255. Hix, S. Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik / S. Hix, A. Follesdal // Journal of Common Market Studies. – 2006. – Vol. 44. – № 3. – P. 533-562.
256. Hoffmann, S. Obstinate or Obsolete? The Fate Of The Nation-State And The Case Of The Western Europe / S. Hoffmann // Daedalus. – 1996. – Vol. 95. – №3. – P. 862-915.
257. Hooghe, L. Multi-level governance and European integration / L. Hooghe, G. Marks. – Lanham, Maryland: Rowman & Littlefield, 2001. – 251 p.

258. Hooghe, L. Types of multi-level governance [Electronic resource] / L. Hooghe, G. Marks // European integration online Papers (EIoP). – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>
259. Immergut, E. M. The theoretical core of the New Institutionalism / E. M. Immergut // Politics and Society. – 1998. – Vol. 26. – № 1. – P. 5-34.
260. Katzenstein, P. Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry / P. Katzenstein. – Ithaca: Cornell University Press, 1987. – 334 p.
261. Katzenstein, P. Small States in World Markets: industrial policy in Europe / P. Katzenstein. – Ithaca: Cornell University Press, 1985. – 268 p.
262. Keman, H. Comparative Politics: New Directions in Theory and Method / H. Keman. – Amsterdam: VU University Press, 1993. – 244 p.
263. Klüver, H. Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union / H. Klüver // Journal of European Public Policy. – 2013. – Vol. 20 (1). – P. 59-76.
264. Klüver, H. Lobbying in the European Union: interest groups, lobbying coalitions, and policy change / H. Klüver. – Oxford: Oxford University Press, 2013. – 278 p.
265. Kohler-Koch, B. Changing Patterns of interest Intermediation in the European Union / B. Kohler-Koch // Government and Opposition. – 1994. – Vol. 29. – P. 166-180.
266. Kohler-Koch, B. Debating the democratic Legitimacy of the European Union / B. Kohler-Koch, B. Rittberger. – Lanham: Rowman & Littlefield, 2007. – 260 p.
267. Kohler-Koch, B. Organised Interests in the EC and the European Parliament [Electronic resource] / B. Kohler-Koch // European Integration on-line papers. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-009a.htm>
268. Kohler-Koch, B. The transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising. – London: Routledge, 1999. – 306 p.
269. Lindberg, L. N. The Political Dynamics of European Economic Integration / L. N. Lindberg. – Stanford: Stanford University Press, 1963. – 367 p.

270. Lindgren, K.-O. Participatory Governance in the EU: Enhancing or Endangering Democracy and Efficiency? / K.-O. Lindgren, Th. Persson. – New York: Palgrave Macmillan. – 2011. – 176 p.
271. Lobbying the EU: institutions, actors, and issues / Ed. by D. Coen and J. Richardson. Oxford: Oxford University Press, 2009. – 400 p.
272. Lopez, C. The Lisbon Treaty's Provisions on Democratic Principles: A Legal Framework for Participatory Democracy / C. Lopez // *European Public Law Review*. – 2010. – № 16 (1). – P. 123-138.
273. Luhmann, N. A Sociological Theory of Law / N. Luhmann. London: Routledge, 1985. – 206 p.
274. Luhmann, N. La Légitimation par la Procédure / N. Luhmann. – Montréal: Les Presses de l'Université Laval, 2001. – 247 p.
275. Luhmann, N. Law as a Social System / N. Luhmann. – Oxford: Oxford University Press, 2008. – 512 p.
276. Luhmann, N. Trust and Power / N. Luhmann. – Chichester: John Wiley and Sons, 1975. – 228 p.
277. Lyndgaard, K. Research Methods in European Union Studies / K. Lyndgaard, Manners I., Löfgren K. – Basingstoke: Palgrave Mcmillan, 2015. – 360 p.
278. Mahoney, Ch. Brussels Versus the Beltway: Advocacy in the United States and the European Union / Ch. Mahoney. – Georgetown: Georgetown University Press, 2008. – 224 p.
279. Mahoney, Ch. The Power of Institutions: State and Interest Group Activity in the European Union / Ch. Mahoney // *European Union Politics*. – 2004. – № 5(4). – P. 441-466.
280. Majone, G. Europe's 'Democratic Standards': The Question of Standards / G. Majone // *European Law Journal*. – 1998. – Vol. 1. – № 1. – P. 5-28.
281. Majone, G. From Regulatory State to a Democratic Default / G. Majone // *Journal of Common Market Studies*. – 2014. – Vol. 52. – Issue 6. – P. 1216-1223.

282. Majone, G. Rethinking European Integration after the Debt Crisis [Electronic resource] / G. Majone. – Mode of access: <https://www.ucl.ac.uk/european-institute/analysis-publications/publications/WP3.pdf>
283. Majone, G. The Regulatory State and its Legitimacy Problems [Electronic resource] / G. Majone. – Mode of access: http://aei.pitt.edu/32416/1/1208943461_pw_56.pdf
284. March, J. G. The Institutional Dynamics of International Political Orders / J. G. March, J. P. Olsen // *International Organization*. – 1998. – № 52 (4). – P. 943-969.
285. Mazey, S. Lobbying in the European Community / S. Mazey, J. Richardson. – Oxford: Oxford University Press, 1993. – 263 p.
286. McLaughlin, A. The Management of Interest Representation in the European Union / A. McLaughlin, J. Greenwood // *Journal of Common Market Studies*. – 1995. – Vol. 33. – № 1. – P. 143-153.
287. Meynaud, J. Les groupes de Pression dans la Communauté Européenne, 1958-1968. Structure et action des organisations professionnelles / J. Meynaud, D. Sidjanski. – Bruxelles: Université Libre, 1971. – 189 p.
288. Miard, K. Lobbying During the Revision of the EU Emissions Trading System: Does EU Membership Influence Company Lobbying Strategies? // *Journal of European Integration*. – 2014. – Vol. 36. – № 1. – P. 73-89.
289. Moravcsik, A. Affirming Democracy in International Organizations [Electronic resource] / A. Moravcsik. – Mode of access: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/goldstein.pdf>
290. Moravcsik, A. Democracy-Enhancing Multilateralism / A. Moravcsik, R. Keohane, S. Macedo // *International Organization*. – 2009. – № 63. – P. 1-31.
291. Moravcsik, A. Is there a ‘Democratic Deficit’ in World Politics? A Framework for Analysis [Electronic resource] / A. Moravcsik. – Mode of access: <https://www.princeton.edu/~amoravcs/library/framework.pdf>

292. Moravcsik, A. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics / A. Moravcsik // *International Organisation*. – 1997. – № 51(4). – P. 513-553.
293. Moravcsik, A. The Myth of Europe's 'Democratic Deficit' / A. Moravcsik // *Intereconomics: Review of European Economic Policy*. – 2008. – Nov.-Dec.– P. 331-340.
294. Nugent, N. The European Union: Perspectives, Theoretical Interpretation and Policy Processes / N. Nuhent. – Aldershot: Dartmouth, 1997. – 308 p.
295. Peterson, J. Policy Networks and European Union Policy Making: A Reply to Kassim / J. Peterson // *West European Politics*. – 1995. – № 18 (2). – P. 389-407.
296. Piattoni, S. The Theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges / S. Piattoni. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – 320 p.
297. Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations / B. Marin, R. Mayntz (eds.). – Frankfurt, Boulder, Campus: Westview, 1991. – 330 p.
298. Poznano, P. 'Executive' and 'delegated' acts: the situation after the Lisbon treaty / The Lisbon treaty: EU constitutionalism without a constitutional treaty? / Eds. S. Griller and J. Ziller. – NY: Springer, 2008. – P. 135-141.
299. Puntscher Riekmann, S. In search of lost norms: is accountability the solution to the legitimacy problems of the European Union? / S. Puntscher Riekmann // *Comparative European Politics*. – 2007. – № 5. – P. 121-137.
300. 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. – P. 3-24.
301. Robert, C. Who are the European Experts? Profiles, trajectories and expert 'careers' of the European Commission / C. Robert // *French Politics*. – 2010. – Vol. 8. – № 3. – P. 248-274.

302. Roederer-Rynning, C. The Culture of Trilogues / C. Roederer-Rynning, J. Greenwood // Journal of European Public Policy. – 2015. – Vol. 22. – Issue 8. – P. 1148-1165.
303. Rudenkova, D. Interest Representation: Can Lobbying Regulation Help EU Overcome Democratic Deficit? [Electronic resource] / D. Rudenkova. – Mode of access: http://euroacademia.eu/wordpress/wp-content/uploads/2014/11/Daria_Rudenkova_Interest_Representation_-_Can_Lobbying_Regulation_Help_EU_Overcome_Democratic_Deficit.pdf
304. Rudenkova, D. Political Aspects of Lobbying Regulation in the EU: EU's Participation in Global Governance Through TTIP [Electronic resource] / D. Rudenkova. – Mode of access: <http://www.uaces.org/documents/papers/1501/Rudenkova.pdf>
305. Sandholtz, W. Recasting the European Bargain / W. Sandholtz, J. Zysman // World Politics. – 1989. – № 42(1). – P. 95-128.
306. Scharpf, F. W. Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions / F. W. Scharpf. – Frankfurt am Main: Campus Verlag, 1993. – p. 448.
307. Scharpf, F. W. Governing in Europe: Effective and democratic? / F. W. Scharpf. – Oxford: Oxford University Press, 1999. – 256 p.
308. Schmidt, V. A. Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput / V. A. Schmidt // Political Studies. – 2013. – Vol. 61. – № 1. – P. 2-22.
309. Schmidt, V. A. Democracy in Europe: The EU and National Politics / V. A. Schmidt. – New York: Oxford University Press, 2006. – 317 p.
310. Schmitter, Ph. C. Neo-Neofunctionalism / Ph.C. Schmitter / European integration theory / Ed by A. Wiener, T. Diez. – Oxford: Oxford University Press, 2004. – P. 45-74.

311. Schmitter, Ph. C. What is There to Legitimize in the European Union and How Might This Be Accomplished? [Electronic resource] / Ph. C. Schmitter. – Mode of access: <http://aei.pitt.edu/240/>
312. Schütze, R. ‘Delegated’ Legislation in the (New) European Union: a constitutional analysis / R. Schütze // *The Modern Law Review*. – 2011. – Vol. 74. – Issue 5. – p. 661-693.
313. Scott, R.W. The Adolescence of Institutional Theory / R.W. Scott // *Administrative Science Quarterly*. – 1987. – Vol. 32. – № 4. – P. 493-511.
314. Skorkjaer Binderkrantz, A. Interest Group Access to the Bureaucracy, Parliament, and the Media / A. Skorkjaer Binderkrantz, P. Munk Christiansen, H. Helboe Pedersen // *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. – 2015. – Vol. 28. – № 1. – P. 95-112.
315. Smismans, S. The European Economic and Social Committee: towards deliberative democracy via a functional assembly [Electronic resource] / S. Smismans // *European Integration online Papers (EIoP)*. – Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-012a.htm>
316. Smith, A. How the European Commission’s Policies Are Made: Problematization, Instrumentation and Legitimation / A. Smith // *Journal of European Integration*. – 2014. – Vol. 36. – № 1. – P. 55-72.
317. Streeck, W. From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market / W. Streeck, Ph.C. Schmitter // *Politics and Society*. – 1991. – № 19 (2). – P. 133-164.
318. Svensson, J. Managing Legitimacy in Hybrid Governance [Electronic resource] / J. Svensson. – Mode of access: repub.eur.nl/pub/1757/NIG4-01.pdf.
319. *The Oxford Handbook of Business and Government* / Ed. by D. Coen, W. Grant, G. Wilson. – New York: Oxford University Press, 2010. – 804 p.
320. *The Role of Committees in the Policy Process of the European Union: Legislation, Implementation, Deliberation* / Ed. by Th. Christiansen, L. Torbjørn. – Cheltenham: Edward Elgar Publishing Ltd, 2007. – 328 p.

321. Theo, J. The Role of National Parliaments in European Decision-Making [Electronic resource] / J. Theo , S. Piedrafita. – Mode of access: http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20090709111616_Art3_Eipascoop2009_01.pdf.
322. Thiel, M. European Civil Society and the EU Fundamental Right Agency: Creating Legitimacy through Civil Society Inclusion? / M. Thiel // Journal of European Integration. – 2014. – Vol. 36. – № 5. – P. 435-451.
323. Truman, D. The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion / D. Truman. – New York: Knopf, 1951. – 544 p.
324. Van Schendelen, R. Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU / R. Van Schendelen. – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2005. – 380 p.
325. Van Schendelen, R. More Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU / R. Van Schendelen. – Amsterdam: Amsterdam University Press, 2010. – 384 p.
326. Wallace, H. Policy-Making in The European Union / H. Wallace, W. Wallace, M. Pollack. – Oxford: Oxford University Press, 2010. – 640 p.
327. Wallace, W. Democracy or Technocracy? European Integration and the Problem of Popular Consent / W. Wallace, J. Smith // West European Politics. – 1995. – Vol. 18 (3). – P. 137-157.
328. Weatherford, S. Measuring Political Legitimacy / S. Weatherford // The American Political Science Review. – 1992. – Vol. 86(1). – P. 149-166.
329. Weiler, J. H. H. European Democracy and its Critique / J.H.H. Weiler, U.R. Haltern, F. Mayer // West European Politics. – 1995. – № 18(3). – P. 4-39.
330. Weir, S. Political power and democratic control in Britain: the executive, parliament and the rule of law / S. Weir, D. Beetham. – London: Routledge, 2005. – 517 p.
331. Wetendorff Nørgaard R. Lobbying in the EU Comitology System / R. Wetendorff Nørgaard, P. Nedergaard, J. Blom-Hansen // Journal of European Integration. – 2014. – Vol. 36. – № 5. – P. 491-507.

332. Woll, C. Lobbying in the European Union: From Sui Generis to a Comparative Perspective / C. Woll // *Journal of European Public Policy*. – 2006. – № 13(3). – P. 456-469.
333. Wonka, A. Measuring the size and scope of the EU interest group population / A. Wonka, F.R. Baumgartner, Ch. Mahoney, J. Berkhout // *European Union Politics*. – 2010. – Vol. 11(3). – P. 463-476.