

## НОВАЯ МОДЕЛЬ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ? К ВОПРОСУ ОБ УРОВНЯХ ВЛАСТИ И УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ В СВЕТЕ РОССИЙСКИХ ПРОБЛЕМ

Разворачивающиеся на наших глазах процессы европейского строительства дают уникальную возможность наблюдать становление политической системы на ограниченном отрезке исторического времени – около полувека. Новое качество системы определяют как масштабы и уровни интеграции, так и степень вовлеченности в эти процессы разнообразных и многочисленных участников – национальных государств, регионов и их объединений, множества заинтересованных групп различных форм организации. Разнонаправленное взаимодействие этих акторов между собой и с институтами ЕС задает вектор развития интеграционных процессов. Образующиеся в ходе такого взаимодействия политические сообщества (policy communities) опираются на разветвленные каналы влияния на процессы разработки и принятия решений в рамках политических сетей (policy networks). Такие сетевые структуры включают как формализованные – через институты Союза и апробированные механизмы их связей с властными органами на уровне национальных государств, так и неформальные пути воздействия – через лоббистское давление, мобилизацию общественного мнения, каналы средств массовой информации, научные и культурные инициативы и т.п.

Между тем устоявшиеся в политологической литературе понятия и подходы не всегда дают возможность адекватно описывать такие явления, и, главное, формулировать ясные ответы на вопросы об оптимальных путях общественно-политического развития, в частности, в сфере беспрецедентных по масштабам и содержанию наднациональных интеграционных процессов. Известный философ и историк идей, ныне покойный И.Берлин связывал рост такого рода объективных трудностей с ростом нашего специального знания и понимания общественно-политических процессов и с многообразными, как чисто лингвистическими, так и обусловленными особенностями национального сознания различиями в подходах к трактовке основополагающих понятий, описывающих общественно-политические сдвиги.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> См. Conversations with Isaiah Berlin. Recollections of a Historian of Ideas. With R.Jahambegloo. London, 1992, p. 146.

## Дискуссия о моделях европейского строительства и политическая практика

Множественность оценок процессов интеграции в Европе определяется разнообразием исследовательских подходов исследователей. В рамках апробированных политологических концепций обосновывается появление «европейского политического стиля»,<sup>2</sup> который вырабатывается в результате взаимодействия групп интересов и структур ЕС и исходит из обоюдного признания необходимости более четко структурированной и эффективной системы отношений между ними. Описание ЕС как «конфедеративной политической системы»<sup>3</sup> подтверждает приоритет государств-членов в определении основных параметров европейского строительства и базируется на изучении интеграционных процессов в рамках теории международных отношений и дихотомии наднационального сообщества – союза государств как пула национальных суверенитетов.

Однако большинство исследователей давно отказались от попытки вычленения какой-либо модели-ориентира, поскольку складывающаяся реальность ни в коей мере не сводится ни к системе формализованных связей государств между собой и со структурами ЕС, ни к механизмам институционализированного взаимодействия участников процессов европейского строительства. Напротив, здесь еще большую роль, чем на уровне национальном, играют неформальные отношения, что само по себе делает неплодотворным конструирование жестких моделей референтного характера, ввиду качественно иного уровня стоящих перед складывающимся в рамках ЕС сообществом задач. Рассмотрение ЕС как «системы ведения переговоров» (*negotiating system*) делает упор на механизмах выработки и принятия решений,<sup>4</sup> причем не большинством против меньшинства, а в результате согласования интересов и при вовлечении в этот процесс большого и все растущего числа заинтересованных участников. По сути речь идет о складывании параметров многоуровневой системы согласования интересов.

Возможности оказания воздействия на систему со стороны заинтересованных групп предопределены и самим фактом ее становления, и отсутствием четкого легитимного статуса в глазах «простого человека» – гражданина Европы, о котором любит рассуждать опасаясь ограничения национальных суверенитетов часть политической элиты

<sup>2</sup> Mazey S., Richardson J. A European Policy Style? – in S.Mazey, J.Richardson (eds.). *Interest Groups in the European Union*. London, 1993, pp. 246-257.

<sup>3</sup> Van Schendelen M. *Business and Government Relations in Europe – European Affairs*, 1990, vol.4, p.83.

<sup>4</sup> См. Neunreither R. *Governance without Opposition: The Case of the European Union. – Government and Opposition*. Vol.33, No.4, Autumn 1988, pp.419-441.

(т.н. «евроскептики»), и проблемой демократического дефицита принятия решений, которую на уровне структур ЕС пытаются преодолеть с помощью расширения и умножения каналов доступа к этому процессу групп интересов.

Большинство таких групп задействовано на разных уровнях разработки и принятия решений – от местного и регионального до национального и наднационального. Они входят в состав политических сообществ различной конфигурации, взаимодействующих с институтами ЕС. При этом сообщества, образующиеся для поддержки конкретных требований, например законодательного регулирования конкретных направлений политики ЕС, более устойчивы и определены по составу, чем широкие коалиции в поддержку общеевропейских требований, например, в социальной сфере. В таком многоуровневом и гетерогенном политически фрагментированном механизме нет единого центра власти, и обеспечить выполнение устанавливаемых правил игры может только легитимизация системы как таковой в тех формах, в каких она функционирует.

Этот вопрос стоит в центре дискуссии об обеспечении управляемости на уровне ЕС. Авторы работы, посвященной идейным дискуссиям вокруг проблем интеграции, настаивают на вненормативном подходе к оценке легитимности наднационального уровня управляемости. По их мнению, речь идет об уровне и характере убеждений и представлений разных общественных групп о системе, об идеях, складывающихся в том числе за счет сопоставления с идеальной референтной моделью легитимной системы.<sup>5</sup> Именно поэтому в определении вектора европейского строительства важная роль принадлежит идейной дискуссии, формирующей как представления политической элиты, так и опосредованно – через средства массовой информации и компании по пропаганде и разъяснению мер в области интеграции – самый непосредственный жизненно-бытовой опыт общения в границах «большой Европы» рядовых граждан.

Между тем уровень интереса европейцев к проблемам общеевропейской политики остается низким. Согласно данным опубликованного Европейской комиссией в 1996 г. опроса лишь 48 % граждан (но 94 % представителей элиты, участвующих в принятии решений на уровне ЕС) считали членство своей страны в Союзе «хорошим делом». Лишь 45 % (90 % элиты соответственно) полагали, что их стране вхождение в ЕС принесло положительные результаты.<sup>6</sup> Общие ориентиры и задачи могут объединить тех представителей европейского «политического клас-

<sup>5</sup> Jachtefuchs M., Diez T., Jung S. Ideals and Integration. Conflicting Models of a Legitimate Political Order. Paper for presentation at the XVII IPSA World Congress. Seoul, August 1997.

<sup>6</sup> European Commission Summary Report. Top Decision Makers Survey. Eurobarometer, Brussels, 1996, pp.4-5.

са», которые придерживаются близких идейно-политических ориентаций, ценностей, «европейского» стиля жизни. Рядовые же граждане занимают положение пассивных наблюдателей и определенно формулирует свою позицию в основном тогда, когда конкретные меры ЕС затрагивают непосредственные интересы тех групп, с которыми они себя отождествляют, или же провоцируют заметные перемены в их повседневной жизни. При этом стили поведения, мышления, политический выбор носят ярко выраженный национальный характер; более того, многие европейцы – до 90 %, согласно данным опросов, – соотносят себя в первую очередь с несовпадающими с непосредственными границами страны территориальными общностями – регионом, местностью, «малой родиной».<sup>7</sup> Самоидентификация с Европой если и присутствует, то в основном на уровне общих системных ценностей (демократия, свобода личности, правовое государство, единое культурное наследие), укорененных в национальных традициях политической культуры.

На основании данных опросов и интервью депутатов Европейского парламента, проведенных немецким исследователем Б.Колер-Кох в 1995-1996 гг.,<sup>8</sup> было выявлено, что по совокупности контактов с организованными группами интересов парламентарии по-прежнему отдавали предпочтение национальному уровню. Эти данные – косвенное подтверждение неоднократно высказывавшемуся исследователями европейской интеграции мнения о том, что несмотря на рост наднациональной и региональной составляющей процесса принятия решений, национальный уровень по-прежнему является приоритетной сферой лоббистских усилий. Рост двух других уровней власти и управления не привел пока к кардинальной переориентации направлений деятельности участников политических сообществ.<sup>9</sup>

Сама проблема перераспределения полномочий между различными уровнями власти и субъектами властных отношений как основы оптимального функционирования механизма ЕС неслучайно оказалась в центре внимания исследователей интеграционных процессов, поскольку интеграция трансформировала и продолжает менять содержание национальных суверенитетов и взаимоотношений властных структур различных уровней. Все настойчивее и чаще звучат прогнозы, предвещающие упадок национального государства как главного политического института периода новой и новейшей истории. «Размывание государства происходило и «сверху», и «снизу», – считает видный политический историк Э.Хобсбаум. – Оно уступало прерогативы в пользу

<sup>7</sup> Etudes Regionaux du Development. No.23. La Notoriété des politiques regionales en Europe. Bruxelles, 1996, p.XI.

<sup>8</sup> См. Kohler-Koch B. Organised Interests and the European Parliament. Paper for presentation at XVII IPSA World Congress. Seoul, 1997, p.24.

<sup>9</sup> См., напр., S.Mazey, J.Richardson. Interest Groups in the EU..., p.246.

различных наднациональных структур, поскольку в период распада крупных государств и империй появилось множество более мелких, неспособных защитить себя в век международной нестабильности. Оно теряло и свою монополию на организацию эффективного функционирования власти, и свои привилегии в рамках собственных границ, будучи неспособным обеспечить личную безопасность и насущные нужды граждан». <sup>10</sup> Современные технологии увеличивали возможности прямого вмешательства государства в жизнь граждан через банковскую систему, каналы телекоммуникаций, централизованное налогообложение. Однако увеличение средств влияния в условиях роста атомизации общества не обеспечивало выполнения государством таких важнейших функций, как защита правопорядка, в том числе в глобальном контексте, и перераспределение национального богатства как основ поддержания социальной стабильности и консенсусных отношений в обществе. Эти задачи более успешно решались на других уровнях властных отношений – от местного до наднационального.

Если самоидентификация участников процессов разработки и принятия решений по-прежнему привязана к национальному уровню, то содержание самих решений имеет наднациональный характер, а объемы национального регулирования возрастают. Модель «результативной демократии», в рамках которой легитимизация системы происходит через принятие эффективных решений, предполагает наличие общественно значимых демократических институтов. На уровне ЕС сами институты в качестве критерия легитимности системы «де факто» рассматривают способность добиться эффективных результатов от граждан. Реальный выход из этого противоречия может быть найден на пути развития сетевых структур управления, поддерживающих «сосуществование» различных уровней властных отношений и обеспечивающих максимально широкий доступ интересов и функционирование механизмов их согласования.

### **Заинтересованные группы как участники европейского строительства**

Инициаторами процесса интеграции выступили на этапе ее подготовки и первых шагов те представители политической элиты, которые видели в наднациональном объединении главный рычаг к повышению конкурентоспособности европейских товаров и в конечном счете – успешного противостояния американской экономической экспансии. Вовлеченность заинтересованных групп на начальном этапе была низкой

---

<sup>10</sup> См. Hobsbawm E. Age of Extremes. pp.575-576.

и в основном касалась тех областей, в которых реально разрабатывалась и проводилась в жизнь общеевропейская политика, в частности, сельского хозяйства.

Стимулом к активному включению заинтересованных групп, в первую очередь бизнеса, послужил экономический кризис первой половины 70-х годов и качественные изменения в характере европейского строительства, связанные с расширением сферы интеграции и компетенции органов ЕС. В 80-е годы заинтересованные группы превратились в активных участников и зачастую инициаторов многочисленных мер в области интеграции, бывших ранее прерогативой национальных правительств и самих наднациональных структур – органов ЕС. В результате европейское строительство приобрело характер «комплексного многомерного процесса», опиравшегося на «транснациональные сети, социальные движения и отношения, распространяющиеся практически на все сферы человеческой деятельности».<sup>11</sup> Такая новая артикуляция политического пространства происходила не только посредством выдвижения многочисленных новых акторов в лице заинтересованных групп, но и через развитие новых механизмов воздействия на процессы принятия решений. Расширилась и продолжала расширяться сфера нормотворчества Европарламента, в первую очередь в области специального регулирования, непосредственно затрагивавшего интересы конкретных групп. Разработка масштабных политико-экономических решений, таких, как введение единой валюты, также находилась в поле воздействия и взаимодействия многочисленных групп интересов. Влиятельными участниками сообщества принимающих решение становились лоббистские группировки различной конфигурации. Благоприятное отношение к лоббизму со стороны органов ЕС как способу доведения мнений заинтересованных групп до участников процесса принятия решений способствовало повышению роли лоббистского давления.

Новая роль заинтересованных групп в определении основных параметров складывающейся модели власти и управления на уровне ЕС предопределялась их «вездесущностью»: они действовали на всех уровнях властных отношений, от местного до наднационального, и во всех областях деятельности, осуществляя роль своеобразных скреп складывающегося многоуровневого и многофункционального сообщества. Кроме того, они могли говорить от имени интересов граждан, претендовать на выполнение, пусть и не традиционными средствами представительной демократии, функций представительства интересов групп, сообществ, объединений граждан. В условиях дефицита возможностей демократического представительства на надгосударственном уровне при

<sup>11</sup> См. Hueglin T.. The Transformation of Governance in the European Union. Towards a Federal Order of Europe? – Paper for presentation at XVII IPSA World Congress. Seoul, 1997, p.3.

том, что демократия остается важнейшей неизменной ценностью развитого общества (имея в виду эволюцию содержания самого понятия),<sup>12</sup> группы интересов могут со всеми основаниями рассчитывать на то, чтобы быть услышанными нуждающимися в плебисцитарном подтверждении своей легитимности наднациональными институтами.

Если в качестве классификатора действующих на уровне ЕС групп взять характер их мотивации как основной группообразующий признак, то можно выделить группы, представляющие

- интересы производителей (или коммерческие), т.е. выступающие от имени предпринимателей и лоббирующие максимально благоприятные условия для поступательного экономического развития ЕС, увеличения конкурентоспособности и получения прибыли;
- интересы непромышленного (некоммерческого) сектора, в составе которого представлены добровольческие организации и ассоциации по профессиям и лоббируются либо широкие общественные или групповые интересы (экологи, иммигранты и т.п.) либо непосредственные интересы членов групп (например, льготы для представляемых ими профессий);
- интересы регионов или объединений регионов, сочетающие в своей деятельности оба типа мотиваций (и непосредственную материальную заинтересованность, например в продвижении тех или иных проектов, и увеличение удельного веса региональной составляющей в европейском строительстве в целом).

Структуры, представляющие интересы бизнеса, всегда занимали на европейской арене наиболее заметные позиции. Магистральное направление интеграции – создание общего рынка – отражало именно общую заинтересованность европейских производителей в повышении конкурентоспособности предлагаемых ими товаров и услуг. Основной объем законодательного регулирования нынешнего Союза – до 60 %<sup>13</sup> – касается бизнеса, который, в свою очередь, активно влияет на формирование повестки дня европейского строительства и часто предопределяет ее. Численное же соотношение групп, выступающих от имени интересов производителей и некоммерческих интересов, составляет примерно 100 : 1.

Предпринимательские интересы формально организованы в межотраслевые и отраслевые ассоциации. Союз Конфедераций промышленников и работодателей (UNICE) – традиционная зонтичная структура, объединяющая национальные ассоциации бизнеса стран-членов (и ряда

<sup>12</sup> Об этом см., например, Шумпетер Й. Капитализм, социализм и демократия. Гл. XXI. Классическая доктрина демократии. М., 1995, с. 332-354.

<sup>13</sup> См. Green Cowles M. Big Business and Two Level Games: Conceptualising the Role of Large Firms in EU Affairs. – Paper prepared for presentation to the 4<sup>th</sup> Biennial International Conference of the EC Studies Association. Charleston, South California, 11-14 May 1995.

не-членов) ЕС, является по сути бюрократической организацией и обеспечивает лишь формальное представительство национальных объединений. На деле гораздо более заметную роль играют неформальные объединения предпринимателей, в первую очередь созданный в 1983 г. Круглый стол европейских промышленников (Roundtable of European Industrialists, ERT), в состав которого входили руководители 45 крупнейших компаний (по состоянию на 1997 г.). В силу высокого уровня представительности, неформального характера членства, возможностей гибкого распоряжения как денежными, так и экспертными ресурсами, и наличие широкой сети личных связей и в органах ЕС, и на национальном уровне, Круглый стол выдвинулся в число влиятельнейших лоббистских структур. Примеры его успешных усилий – реализация проекта строительства туннеля под Ла-Маншем, принятие ряда широкомаштабных программ по развитию транспортной инфраструктуры, научно-техническому сотрудничеству. В арсенале средств воздействия Круглого стола и других неформальных объединений бизнеса – авторитетные экспертные доклады,<sup>14</sup> обмен личными посланиями с участниками процесса принятия решений, в том числе на самом высоком уровне, публикация материалов во влиятельных средствах массовой информации, проведение конференций и круглых столов. Аналогичные средства используют и многие отраслевые объединения, и особенно таких отраслей промышленности, которые выработали собственную «европейскую» позицию для отстаивания конкурентоспособности перед лицом европейских производителей – химической, фармацевтической, автомобильной, биотехнологической и др. Крупные фирмы активно расширяют и возможности прямого представительства своих интересов в Брюсселе, внедряясь как самостоятельные акторы в упоминавшиеся выше политические сети. И хотя органы ЕС предпочитают взаимодействовать с «объединенными интересами», в вопросах практической политики крупные корпорации являются неизменными участниками процессов принятия решений. Множественность каналов воздействия, которые могут использоваться одновременно (национальный уровень, отраслевая и зонтичная ассоциация, собственное представительство в Брюсселе, неформальные связи), и возможность выделения существенных материальных ресурсов на организацию представительства своих интересов определяют эффективность лоббистских усилий бизнеса.

Сектор непроизводственных (некоммерческих) интересов в последнее десятилетие быстро растет вширь – за счет подключения новых и новых групп к процессу европейского строительства – и вглубь, за счет характера и качества проблем, которые эти группы приносят в Брюсс-

<sup>14</sup> См. The Round table of European Industrialists. «Missing Links»; «Opening Up the Tax Frontiers», «Need for Renewing Transport Infrastructure in Europe», «Reshaping Europe», «Missing Networks» etc. ERT, Brussels, 1984-1991.

сель. Всего, по подсчетам исследователей, каждая пятая из существующих ныне еврогрупп<sup>15</sup> выступает от имени интересов, которые можно условно подразделить на три категории: группы, занятые защитой окружающей среды, прав потребителей и социальных и гражданских прав.

В первую очередь речь идет о профсоюзах, объединяющих федерации национальных и европейских отраслевых ассоциаций в Европейскую конфедерацию профсоюзов (European Trade Union Confederation, ETUC), формально представляющую 85 % членов профсоюзов стран Западной Европы (в том числе за пределами ЕС). Финансируемая КЕС (в объеме 4 млн. экю в год), ЕКП была создана через 15 лет после подписания Римского Договора как потенциальный социальный партнер работодателей, но она постоянно испытывает большие трудности в выработке общих подходов. Так же, как и у Союза промышленников и работодателей, у нее нет полномочий от национальных членов на подписание от их имени коллективно-договорных обязательств. Настороженно-отрицательное отношение европейских работодателей к структурированию в рамках ЕС единого социального пространства и объективные слабости самой организации, в том числе ввиду трудностей, которые переживают ее национальные члены сегодня, не позволяют ей превратиться в эффективный канал представительства интересов наемного труда. Инициатива в деле подписания в 1989 г. Социальной хартии,<sup>16</sup> к которой не присоединилась Великобритания, принадлежала не профсоюзам, а КЕС и ее председателю Ж.Делору, так же как и последующие шаги по развитию социального диалога, в том числе институционализация переговорных отношений между социальными партнерами в рамках принятого в 1994 г. Соглашения по социальной политике.

Институты ЕС прилагали целенаправленные усилия для того, чтобы обеспечить условия для подключения групп к обсуждению параметров различных направлений социальной политики. Им были предоставлены места в консультативно-совещательных органах (они всегда участвовали в деятельности Экономического и Социального Комитета, однако эта структура никогда не выходила за рамки ограниченных совещательных полномочий), был создан специальный Директорат по политике в области потребления, увеличена почти в 10 раз численность персонала Директората по проблемам окружающей среды, ядерной безопасности и защиты граждан, выделены фонды для финансовой поддержки еврогрупп, представляющих некоммерческие инте-

<sup>15</sup> Еврогруппы составляют меньшинство действующих на наднациональном уровне заинтересованных групп; это – структурно организованные на европейском уровне группы интересов, например, наднациональные ассоциации бизнеса, профсоюзов и др.

<sup>16</sup> Подробнее см. Story J. Strategy, Ideology and Politics: The Relaunch of Social Europe 1987-89 – in: O.Cadot, L.Gabel, J.Story and O.Webber (eds.), *European Casebook on Industrial and Trade Policy*. Prentice-Hall, 1996, pp. 312-354.

ресы. Под эгидой ЕК работало (по состоянию на конец 90-х гг.) около тысячи комиссий, имевших статус совещательных, экспертных или консультативных. Комиссии «сводили» экспертов, представлявших интересы национального частного или/и государственного акторов экономики, коммерческих и некоммерческих структур, хозяйствующих субъектов и структур гражданского общества. При их формировании и финансировании предпочтение отдавалось еврогруппам, т.е. поощрялась «сверху» тенденция групп интересов к самоорганизации и институционализации. В результате на уровне ЕС продолжала складываться «комитетская система»<sup>17</sup> подготовки решений, активно взаимодействовавшая с наднациональными институтами.

Самоорганизация многих групп на европейском уровне была реакцией на внимание в институтах ЕС к тем вопросам, которые находились в сфере их непосредственного интереса. Для некоторых важно было обеспечить прямой доступ, возможность быть услышанными, с тем чтобы противоборствующие интересы не монополизировали «их» направления деятельности. Другие искали пути мобилизации общественного мнения в поддержку своих требований в целях оказания прямого давления на принимающие решения инстанции, особенно на открытый для такого влияния Европарламент.

На широкую общественную поддержку опирались группы защитников окружающей среды, что было связано со ставшей по-настоящему массовой для стран Европы озабоченностью проблемами экологии и природопользования, особенно в странах северного региона. Поскольку эти проблемы не замыкаются в национальных границах, наднациональный масштаб для природоохранных организаций является естественным уровнем деятельности: около двух третей граждан Сообщества, согласно данным опроса 1989 г., также считало, что проблемы охраны среды целесообразнее решать на наднациональном уровне.<sup>18</sup> Само становление общего рынка в результате того импульса, который дали Маастрихтские соглашения, привело не только к осознанию взаимозависимости проблем промышленного развития и охраны среды, но и к пониманию важности унификации экологических стандартов производства, товаров и услуг, отсутствие которой становилось потенциальным фактором снижения конкурентоспособности европейского производства.

Архипелаг экологических и природозащитных организаций представляет пеструю картину и включает и «мягкий и неконфликтный» Всемирный Фонд Дикой Природы (World Wildlife Found), и «жесткую,

<sup>17</sup> См. Van Schendelen M. (ed.). *EU Committees as Influential Policymakers*. Aldershot, Ashgate, 1998.

<sup>18</sup> См. Axelrod R.S. *Environmental Policy and Management in the European Community* – in N.Vig, M.E.Kraft (eds.). *Environmental Policy in the 90s.: Towards a New Agenda*. Washington, DC. Quarterly Press, 1990, pp. 253-73.

непримиримую» Гринпис (Greenpeace), имеющую, как и «Друзья Земли» (Friends of the Earth), массовую членскую базу, и организованное, опирающееся на бюрократический аппарат и получающее прямую финансовую поддержку Европейское бюро по охране среды (European Environmental Bureau), и формально не структурированную, но активно лоббирующую свои интересы Сетевую структуру по деятельности, связанной с проблемами климата (Climate Action Network). Одни организации сильны своими связями с институтами ЕС, другие – опорой на широкую массовую поддержку. Оценить конкретный вклад этих разнородных группировок трудно, однако исследователи сходятся во мнении, что они существенно влияют на содержание повестки дня европейского строительства, на качество выдвигаемых идей и характер решаемых проблем.<sup>19</sup>

Это наблюдение верно и для активно подвизающихся в Брюсселе организаций, выступающих в защиту прав потребителей. Укрепившие свое влияние в условиях роста озабоченности «качеством жизни», эти организации сумели добиться массовой поддержки своих требований, и если экологи получили массовую политическую поддержку, превратившись в четвертую по значимости политическую силу в Европарламенте, то потребительские союзы вышли на уровень масштабных акций на европейском уровне, организовав, например, бойкот потребителями в 1980 г. мясных продуктов, получаемых с применением гормонов.

В настоящее время на уровне ЕС действуют 5 еврогрупп, представляющих интересы потребителей. Они финансируются из бюджета ЕС на общую сумму 20,5 млн. экю, что восполняет около трети их расходов и составляет 0,01 % от общей суммы бюджета ЕС. Материальная поддержка организаций потребителей со стороны органов ЕС носит в большой степени символический характер и скорее направлена на то, чтобы продемонстрировать европейской общественности заинтересованность институтов ЕС в разработке политики в области потребления.

Нормотворчество в сфере потребления находится в фокусе политики ЕС: согласно риторике рыночного хозяйства, производство направлено на удовлетворение потребностей потребителя. Однако на деле защита прав потребителей на европейском уровне – скорее «субпродукт»<sup>20</sup> создания единого рынка. Лишь в последние годы проблемы уровня безопасности производимой в странах ЕС продукции оказались в фокусе европейского регулирования, а обеспечение экономических и юридических прав потребителей и учет их интересов на всех направлениях европейской политики по-прежнему продвигались с трудом. В конце 80-х – начале 90-х годов, когда вопрос о разработке целенаправленной полити-

<sup>19</sup> Harvey B. Lobbying in Europe. The Experience of Voluntary Organizations. In S. Mazey, J. Richardson. Lobbying in the EU...p.199.

<sup>20</sup> Greenwood J. Representing Interests in the European Union. London, 1997, p.194.

ки в области потребления встал в практическую плоскость, организации потребителей внесли существенный вклад в формулирование экспертных мнений, в создание более благоприятного климата для обсуждения проблем, наконец, налаживание диалога с бизнесом в деле защиты прав потребителей. Важнейший результат присутствия групп интересов потребителей – создание на европейском уровне благоприятного климата для учета соответствующих интересов.

Группы защиты социальных и гражданских прав представлены множеством организаций (более 150) самых различных направлений, имеющих социальную адресность. Если судить по числу организаций, то такие интересы даже «перепредставлены» в Брюсселе и часто конкурируют друг с другом на ограниченном поле деятельности. Так, если борьбой с бедностью занимается одна структура, то проблемами охраны здоровья – 20, прав человека – 11, инвалидов и женщин – по 10, молодежи – 9, бездомными и жилищными проблемами – 8, иммигрантов и беженцев – 7. По количеству, однако, нельзя никак судить о качестве и эффективности их деятельности. Для преодоления существенных расхождений иногда требуется принятие целенаправленных организационных мер для упорядочения представительства интересов на данном направлении, в частности, по созданию зонтиковых структур для координации деятельности групп.<sup>21</sup>

В учреждении представительства интересов социальной направленности в Брюсселе (за исключением профсоюзов) нет прямой зависимости от развития на национальном уровне того или иного конкретного направления деятельности или от принятия соответствующих социальных программ европейского масштаба. Чаще группы интересов руководствуются общим пониманием важности европейского измерения в своей работе и получения широкой общественной поддержки; иные идут дальше, стремясь стимулировать деятельность ЕС на «своих» направлениях или получить финансирование из бюджета ЕС для поддержки собственных инициатив.

Эти мотивы отчасти объясняют и особенности процессов самоорганизации региональных интересов, хотя далеко не исчерпывают их. И политическая элита Европы, и исследователи интеграционных процессов рассматривают региональную составляющую в качестве ключевого и многомерного фактора европейского строительства, который необходимо учитывать в практической политике.

В 80-е годы передовые в экономическом отношении регионы, в первую очередь из числа немецких земель, поставили вопрос о непосредственном участии в решении касающихся их проблем на уровне ЕС. Именно они выступили инициаторами в деле формирования

<sup>21</sup> См. Harvey B. *Networking in Europe. A Guide to European Voluntary Organizations*. London, 1995.

«третьего уровня» власти с существенным кругом полномочий. Создание в соответствии с решением Маастрихтского договора Комитета регионов ЕС лишь отчасти удовлетворило эти притязания. Комитет задуман как арена сопоставления мнений регионов и для консультаций по проблемам, напрямую их касающимся. Само его формирование можно рассматривать как призыв к институтам ЕС постоянно держать региональные проблемы в поле своего внимания.

Надежды одних и опасения других относительно возможности продвижения через Комитет идей региональной автономии и узурпации регионами полномочий говорить от имени своих государств (это право в Испании, например, оспаривают Каталония и Андалузия, имеющие самые влиятельные политические элиты) пока лишены оснований. Комитет регионов ни в коей мере не наделен правами разрабатывать модели регионального развития Европы или проводить в жизнь самостоятельную политическую линию. Как считает авторитетный английский исследователь проблем европейского строительства К.Миддлмас, «транспонировать региональные модели развития из одного национального контекста в другой и пытаться из Брюсселя формировать региональную политику в условиях неустойчивого национального равновесия – самый верный путь добиться отчуждения общественного мнения и лишиться его поддержки в деле создания единой Европы»,<sup>22</sup> ибо действия Брюсселя будут рассматриваться как вмешательство в вопросы, находящиеся исключительно в национальной компетенции.

В этом смысле усилия сторонников идей «Европы регионов», таких, как политические элиты Баварии или Каталонии, которые стремятся использовать региональную политику в том числе и как рычаг укрепления своего внутривнутриполитического влияния, не получили в политических кругах, где формируется наднациональная стратегия, широкой поддержки. У идеи «Европы регионов» немало противников. Высказываются опасения, что Союз «может распасться на мелкие государства, которые будут иметь собственную внутреннюю политику и при этом делегировать на наднациональный уровень определенный круг полномочий. В такой Европе этнические чувства будут находиться под спудом»,<sup>23</sup> а искусственное приглушение противоречий чревато мощным взрывом. Для подтверждения подобного рода опасений приводится пример бывшей Югославии и опыта наднационального строительства на постсоветском пространстве.

Очевидно, что борьба группы регионов в составе ЕС за самостоятельную политическую роль и за участие в разработке европейской политики способствовали повороту институтов ЕС и европейской бюро-

<sup>22</sup> Middlemas K. *Orchestrating Europe*. London, 1995, p. 421.

<sup>23</sup> Подробнее см., напр., *Transaction. Social Science and Modern Society*. Vol.33, N.2, 1996, p.66.

кратии в сторону признания особых интересов регионов. Экономические и социальные программы и политические меры, особенно в текущее десятилетие, разрабатывались в основном с учетом интересов регионов или с оглядкой на их требования. Регионы вместе с национальными государствами и институтами ЕС выдвинулись в число субъектов европейского политического строительства и активно вторгаются в сферу компетенции национальных государств, ищут пути налаживания прямого диалога с институтами ЕС. Включение «третьего уровня» власти – регионального – в складывающуюся модель власти и управления делает процесс принятия решений многоуровневым и зачастую более непредсказуемым. Параметры взаимодействия трех уровней власти меняются в зависимости от содержания обсуждаемых проблем, но также и в зависимости от степени вовлеченности различных групп интересов, которые целенаправленно или самим фактом своего присутствия, имплицитно влияют на характер и содержание договоренностей.

Самостоятельную политическую линию в деле оформления и продвижения своих интересов на уровне Союза проводят региональные образования, имеющие сильные экономические позиции, влиятельную политическую элиту и чаще, хотя и не всегда – определенную статусную автономию в рамках соглашений с центральной властью о параметрах представительства интересов территорий на наднациональном уровне. Конфликтность в отношениях с центральной властью часто является важным побудительным мотивом организации собственного представительства интересов в Брюсселе ввиду необходимости рассчитывать на собственные силы. Экономическая значимость региона, обычно коррелирующая с его политической значимостью, или необходимость подготовки и реализации конкретных программ, финансируемых через каналы ЕС, также стимулируют организацию самостоятельного представительства интересов региона.

Если включить в общее количество региональных представительств структуры различного уровня, в том числе национальные ассоциации регионов, ассоциации местных властей стран-членов, региональные представительства групп интересов, в первую очередь местного бизнеса, транснациональные образования, то всего таких структур, по данным на 1996 г., насчитывалось 135, и это число продолжало расти.

Всего же, по официальным оценкам КЕС, к середине 90-х годов число официально зарегистрированных в Брюсселе групп интересов увеличилось с 200 (1960 г.) до 2175 (1994 г.); среди них было 314 корпораций, 527 торговых ассоциаций, 147 групп в защиту конкретных требований, 95 представительств регионов, 162 юридические фирмы, 93 политических консультанта, 93 ассоциации национальных групп интересов, 23 ассоциации предпринимателей и 21 профобъединение. Число же работающих в структурах ЕС лоббистов оценивалось КЕС в

10 тысяч человек,<sup>24</sup> и она вплотную сталкивалась с проблемой фрагментации представительства интересов и трудностями в управлении взаимодействием с этими группами, порождавшими, в свою очередь, проблемы «управленческого дефицита» на уровне структур ЕС. Ориентируясь на институционализацию представительства интересов путем создания одного или нескольких органов, которые могли бы осуществлять обмен мнениями с органами ЕС, Комиссия постоянно высказывала прямую заинтересованность в налаживании с заинтересованными группами конструктивного диалога, в том числе за счет обеспечения условий для целенаправленных лоббистских усилий.

Расширение нормотворческой сферы ЕС, более конкретная направленность разрабатываемых норм и ужесточение инструментов контроля (применение юридических санкций) означало, что у напрямую затрагиваемых разрабатываемыми мерами структур, в частности у компаний и их объединений, финансовых институтов, добровольческих организаций, будет расти заинтересованность в активном подключении к законотворческому процессу на самой ранней стадии – работы экспертов и экспертных комиссий, с тем чтобы повлиять на характер и основные пункты повестки дня, подготавливаемой к обсуждению. Доступ лоббистов прямо поощрялся и самими органами ЕС, которые в условиях кадрового дефицита захлебываются от объема текущей конкретной работы. Многочисленные полевые исследования лоббистской деятельности на уровне ЕС<sup>25</sup> позволяют сделать вывод о том, что экспертное лоббирование обеспечивает высокий уровень разработки технических аспектов готовящихся законопроектов за счет их квалифицированного экспертного обеспечения и открывает доступ к нормотворчеству множеству участников.

Характерное отличие складывающейся на уровне ЕС модели власти и управления – не только признание, но и положительное отношение к лоббизму как к способу продвижения интересов.<sup>26</sup> Работавшие под эгидой КЕС группы по подготовке предложений о регулировании лоб-

<sup>24</sup> Commission of the European Communities. An Open and Structured Dialogue Between the Commission and Special Interest Groups. SEC 92 2272, Brussels, December 1992, p.10; The European Public Affairs Directory 1995. Brussels, 1994.

<sup>25</sup> См. R.H. Pedler and M. Van Schendelen (eds.). Lobbying the European Union: Companies, Trade Associations and Issue Groups. Dartmouth, 1995.

<sup>26</sup> В 1996 г. в Великобритании был впервые опубликован реестр депутатов парламента с указанием доходов от лоббистской деятельности в качестве членов парламента. Попытки разработать кодекс предпринимались в рамках кампании борьбы против коррупции в Италии, однако до сих пор они оказывались безрезультатными. На уровне ЕС организовано добровольное «Общество практикующих в европейских делах» (Society of European Affairs Practitioners), которое приняло кодекс рекомендательного характера и претендует на роль своеобразной зонтичной организации профессиональных лоббистов. – См. E.L.I.R. Newsletter of ECPR Standing Group of European Level Interest Representation. Vol.3, No.2, Sept.1997, p.5.

бистской деятельности ориентировались в основном на изучение и применение опыта США в этой сфере. Однако не случайно на европейском континенте *нигде* не принят соответствующий обязательный кодекс, поскольку он не вписывается в рамки привычной для европейцев практики разработки и принятия решений. И на уровне Евросоюза проблема регулирования лоббистской деятельности может быть решена, по мнению как самих законодателей, так и членов лоббистского сообщества, исключительно на основе добровольного согласия принять на себя соответствующие обязательства по соблюдению этики и правил цивилизованного взаимодействия.

### **Российские проблемы в свете европейского опыта**

Процесс становления российской политической системы дает повод к определенным аналогиям уже потому, что и у нас эта система находится в стадии формирования и, следовательно, более открыта влиянию различных заинтересованных акторов. Речь идет не о прямых параллелях с рассмотренными явлениями, но о возможности применения тех же концепций и подходов – политических сообществ, сетевых структур – для анализа складывающейся в России новой модели властных отношений. Рассмотрение реалий СНГ сознательно остается вне поля нашего внимания, ибо в рамках СНГ наднациональный уровень власти при кажущемся внешнем сходстве шагов по созданию наднациональных структур не имеет сегодня реального наполнения, по существу отсутствует. Ключевыми действующими лицами в процессе взаимодействия общества и власти и на уровне ЕС, и в России являются группы интересов – экономические, социальные, региональные. Однако, в отличие от происходящих в Европе сдвигов, которые ведут к появлению новых качественных характеристик складывающейся в рамках единой Европы системы, сочетающей национальные традиции, наднациональное регулирование и вклад регионов, региональных объединений и местной власти, в России формирующаяся модель власти основана на сращивании властных структур и мощных экономических группировок. В условиях отсутствия сколько-нибудь развитой системы функционального представительства эти группы интересов используют все открытые для доступа возможности влияния на процесс принятия решений, в первую очередь и преимущественно лоббизм. Попытки ограничить лоббистскую деятельность законодательным путем не могут быть эффективными до тех пор, пока не будут созданы механизмы контроля за их претворением в жизнь, а сам лоббизм не потеряет положение явно доминирующего и часто единственного эффективного канала продвижения интересов. В частности, речь идет о необхо-

димости создания альтернатив лоббистским формам воздействия. На уровне Евросоюза меры к созданию такой системы предпринимаются под эгидой Комиссии Европейских Сообществ, для которой разветвленная сеть наднациональных структур является в том числе и средством «прорастания» в общество, поддержания обратной связи и преодоления пресловутого «демократического дефицита». Вместе с тем важнейшие решения по-прежнему принимаются в результате согласования позиций национальных правительств, и группы интересов в основном используют и национальные, и наднациональные каналы влияния. При этом влияние крупных корпораций и эффективность их воздействия на содержание принимаемых решений остается несопоставимо более высоким, что отражается и на выстраивании приоритетов в деле продвижения по пути создания единого рынка товаров, капиталов, услуг и рабочей силы (в перечисленной последовательности).

В России система функционального представительства существует лишь в зачаточном состоянии – в виде консультативных комитетов и экспертных советов при органах исполнительной власти и формально функционирующих, но реально служащих лишь ареной сопоставления мнений трипартистских структур типа Трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений. Представленные в рамках комиссии ассоциации предпринимателей и профсоюзов также стремятся использовать ее арену как средство «самолегитимизации», однако отсутствие заинтересованности государства и общества в развитии традиций ориентации на компромисс и согласование мнений, трудности в агрегировании интересов парализуют развитие формализованной системы их представительства.

Вместе с тем и у нас складываются широкие неформальные объединения интересов, действующие по типу сетей влияния. Речь идет, например, о корпоративных сетях газодобывающего комплекса, который втягивает в орбиту собственных интересов производителей и потребителей электроэнергии, руководство транспортных инфраструктур, местную и центральную власть на уровне обеих палат парламента и министерств, экспортно-импортные ведомства. Открытые для воздействия различных групповых интересов, органы власти и управления подвергаются целенаправленному давлению со стороны некоторых сильных неформальных группировок и, наоборот, закрыты для влияния других. В условиях заметного перевеса неформальных механизмов взаимодействия в отношениях групп и государства концепт политических сетей приобретает особое значение для анализа характера российских трансформационных сдвигов.

Динамичным компонентом формирующихся политических сообществ и у нас, и на Западе являются региональные элиты. Процесс дифференциации регионов и оформления региональных групп интересов в

России набирает силу, а роль региональной составляющей в формировании политического курса меняется. Укрепление властной вертикали вносит в эти процессы серьезные коррективы. Рост влияния региональных групп интересов и региональной составляющей в политике ЕС, расширение компетенции наднациональных органов и одновременно, вопреки алармистским прогнозам скептиков, сохранение за национальными государствами полномочий в разработке и согласовании решений, сочетается с широким подключением групп интересов различной конфигурации и направленности и позволяет говорить о перспективах формирования на наднациональном уровне системы нового качества. Ее функционирование предполагает сочетание различных уровней взаимодействия власти с сетевой структурой разработки и принятия решений.

В России политическое устройство также приобретает новые качественные характеристики, но его становление идет в процессе ускоренного заполнения законодательного вакуума и разграничения полномочий между центром и регионами, что позволяет ставить вопрос о новом качестве российского федерализма. При этом феномен межрегиональных объединений, взаимодействие мощных базирующихся на регионы экономических группировок и управленческих структур в Центре, влияние имеющих сильные экономические позиции групп интересов, в первую очередь отраслевых, на формирование политического курса и экономических программ подтверждают применимость к российской действительности концепта политических сетей как неформального механизма подготовки и претворения в жизнь решений.

Проблема разграничения полномочий между Центром и регионами созвучна дебатам вокруг соотношения сферы полномочий наднационального, национального и регионального уровней власти в Европе. Компетенция первого уровня власти не имеет здесь пока четко очерченной законодательной основы; разграничение с национальными правительствами, заложенное в Римском договоре 1957 г. (ст. 362), основано на принципе дополняемости (*subsidiarity*), в соответствии с которым «действия, выходящие за пределы исключительной компетенции Сообщества, предпринимаются лишь в случае, если целей предполагаемых действий невозможно достичь усилиями самих государств, и, следовательно, целесообразно их предпринимать на уровне Сообщества».<sup>27</sup> При этом нормотворчество на уровне Союза, особенно связанное с регулированием рынка товаров и услуг, берет за основу критерии выше среднеевропейских, иногда даже выше уровня, принятого в наиболее развитых странах. Как считают исследователи, появление тен-

<sup>27</sup> Цит. по: Ph.Norton(ed.). *National Parliaments and the European Union*. London, 1996, p.7. Исследователем отмечена возможность 30 вариантов толкования этого принципа. Подробнее см. Steiner J. *Subsidiarity under the Maastricht Treaty and Beyond*. – in: P.O.Keefe and P.M.Twomey (eds.). *Legal Issues of the Maastricht Treaty*. London, 1994.

денции выравнивания по высшим стандартам (в области качественных характеристик товаров, экономической безопасности, стандартизации товаров и услуг, маркировки, развития инфраструктурных сетей и т.п.) связано с оформлением эффективных политических сетей или с образованием коалиций в поддержку конкретных требований. Кроме того, европейская политическая элита озабочена проблемой приемлемости рыночной либерализации для широких социальных слоев, и в поисках решения она проявляет заметно большую, чем еще несколько лет назад, готовность прислушаться к требованиям экологов, потребителей, других групп интересов, выражающих массовые общественные настроения.<sup>28</sup> Конечно, эту озабоченность не следует переоценивать, ибо в ключевых вопросах параметры решений по-прежнему задают национальные политические интересы, которые формируют и отстаивают стоящие у власти политические силы.

В России быстро увеличивающийся разрыв между немногочисленными «богатыми» регионами (круг которых уже сообщества регионов-доноров) и остальными субъектами федерации задает развитию экономического механизма несколько скоростей. За основу нормотворчества берутся усредненные или низкие критерии, в первую очередь в социальной сфере. Выплаты из местных бюджетов увеличивают разрыв в уровне жизни населения регионов и способствуют консолидации широкой массовой поддержки местных элит. Социальная адресность присутствует в деятельности политических элит на уровне отдельных регионов. Принцип субсидиарности имеет как бы обратную направленность: законодательное регулирование из центра дополняется на стадии претворения в жизнь на уровне региона либо (и чаще) «провисает», не подкрепленное механизмом реализации принятых решений.

Проблема массового участия продолжает ряд таких неоднозначных аналогий. Не стоит переоценивать и значение для европейской политической элиты проблемы «демократического дефицита»; однако идет поиск инструментов социальной легитимизации через создание элементов системы функционального представительства на наднациональном уровне, организацию взаимодействия с группами интересов и стимулирование процесса структурирования групп. Российская реальность свидетельствует в пользу необходимости усиленного поиска каналов взаимодействия государства и общества. До сих пор преобразования, идущие сверху, инициировались без оглядки на реакцию их адресатов, а общественное мнение измерялось в основном через многочисленные «точечные» опросы или же уровнем накала акций протеста. Проблема «обратной связи» решалась односторонним путем, при широком использовании средств массовой информации и разнообразных политиче-

---

<sup>28</sup> H. Wallace and A. Young (eds.) *Participation and Policy-making in the European Union*. Oxford, 1997, p. 246.

---

ских технологий. Процессы социальной дифференциации и трудности в агрегировании социальных интересов отчасти объясняют факт отсутствия четко выраженного и, главное, заинтересованного общественного мнения, что, впрочем, в целом соответствует феномену отсутствия «общеевропейского» общественного мнения. Однако в условиях глубокого раскола между элитными и массовыми группами такое невнимание к проблемам поиска путей социального согласия чревато «делегитимизацией» режима в глазах граждан страны, разочарованием общества в ориентации на демократические ценности и институты.

В целом опыт применения подходов западной политологии, описывающих новые качественные характеристики современных общественно-политических систем, к российской действительности подводит к выводу о возможности выявления ряда аналогий при сравнении европейской и российской практик в рамках модернизационной парадигмы общественного развития. Однако российская модель отличается рядом принципиально иных качественных характеристик, которые заданы и историческим опытом, и нынешним процессом радикальной трансформации, и социокультурными особенностями нашего общества.