

# ЕВРОПЕЙСКИЕ ОРГАНИЗАЦИИ МЕЖРЕГИОНАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА: ЛОББИРОВАНИЕ ИНТЕРЕСОВ ЧЕРЕЗ ИНСТИТУТЫ ЕС

Бусыгина И.М., Верещагина Е.Л.

---

*В статье анализируется роль организаций межрегионального сотрудничества в лоббировании интересов регионов ЕС на наднациональном уровне. Авторы выделяют факторы, способствовавшие мобилизации региональных элит и развитию межрегионального сотрудничества в 1980-1990-е гг., характеризуют основные форматы взаимодействия регионов государств-членов Евросоюза. Деятельность организаций межрегионального сотрудничества рассматривается в контексте их конкуренции с многочисленными европейскими лоббистами, а также с другими каналами влияния регионов. В заключении подводятся итоги лоббистской деятельности организаций межрегионального сотрудничества в рассматриваемый период.*

---

С 1980-х годов в Западной Европе наблюдается устойчивый рост роли внутригосударственных регионов в политической и экономической жизни. Региональный эшелон власти начал активно заявлять о себе. Вопрос о том, как эффективно выстраивать отношения с региональным уровнем, встал не только перед национальными правительствами, но и перед созданными ими наднациональными институтами. Регионы, со своей стороны, также находятся в активном поиске оптимальных механизмов взаимодействия с ЕС, и организации межрегионального сотрудничества (ОМС) представляют собой один из важных инструментов подобного взаимодействия.

Следует отметить, что под регионами мы понимаем единицы административно-территориального деления европейских государств. Давая же определение такому понятию, как «*организация межрегионального сотрудничества*», следует иметь в виду, что из-за неразработанности темы в научной литературе четкое определение данного типа организации отсутствует.

Вернее, определение существует, однако оно относится скорее к региональным объединениям наднационального масштаба. В настоящем исследовании под организациями межрегионального сотрудничества понимаются *объединения внутригосударственных регионов европейских стран*, созданные по географическому или отраслевому признаку с целью усиления субнационального уровня власти, расширения полномочий региональных властей и реализации совместных проектов.

Поскольку помимо непосредственно организаций межрегионального сотрудничества в исследовании затрагиваются вопросы их влияния на процесс принятия решений в ЕС, следует сразу пояснить, что это именно та деятельность, которую в политических кругах принято называть *лоббированием*.

Попытки оказывать влияние на процесс принятия решений в интересах какой-либо группы являются нормальной политической практикой. Для современных обществ, плюралистических по

---

**Бусыгина Ирина Марковна** – Директор Центра региональных политических исследований ИМИ МГИМО, доктор политических наук, e-mail: ira.busygina@gmail.com.

**Верещагина Екатерина Леонидовна** – кандидат политических наук, научный сотрудник ИНИОН РАН, Директор департамента консультирования по корпоративной социальной ответственности, PRP Group – A Weber Shandwick Affiliate Company, e-mail: vestnik@mgimo.ru.

---

своей природе, характерно наличие групп интересов, которые возникают в силу наличия некоего общего экономического или социального интереса. Не выступая как политические организации (партии), то есть, не разрабатывая политическую повестку дня по широкому кругу вопросов общественной жизни, группы интересов предпринимают попытки воздействовать на принимаемые решения, то есть на государственные (или наднациональные) политики (*policies*). Группы интересов представляют собой крайне интересный объект для изучения: с одной стороны, они чутко реагируют на изменения во властных отношениях и оперативно к ним подстраиваются, с другой – само изменение числа и типа групп служит прекрасным индикатором трансформации приоритетов и политической повестки дня<sup>1</sup>.

Регулирование экономических процессов с самого начала было приоритетным направлением законодательской деятельности ЕЭС (60% законодательного регулирования Союза в настоящее время касается бизнеса), неудивительно поэтому, что представляющие экономические интересы структуры также рассматривают обеспечение представительства своих интересов в ЕС как приоритетную задачу<sup>2</sup>. Европейский лоббизм растет и процветает, объем наднационального регулирования возрастает, около трех тысяч групп интересов оперируют на уровне ЕС в Брюсселе, при этом больше половины из них представляют бизнес-корпорации<sup>3</sup>. Экономические группы интересов (корпорации), а также профсоюзы оказались первыми, оценившими значимость неформальных и полупоформальных каналов воздействия на процесс принятия решений в ЕС<sup>4</sup>. Мы же посмотрим на то, как продвигают свои интересы в Брюсселе другие лоббисты – организации межрегионального сотрудничества.

#### **Новые требования европейских регионов**

Понятно, что актуальность региональной проблематики (как и степень активности регионов) неодинакова в государствах – членах ЕС, вклад регионов различных государств в развитие регионального движения асимметричен: регионы Германии, Австрии, Бельгии, Италии, Испании намного более заметны на уровне ЕС, значительно реже проявляют себя регионы Франции, Великобритании, Дании, Швеции, наконец, о регионах новых членов ЕС, а также Греции и Португалии можно говорить лишь в контексте получения ими финансирования в рамках различных политик ЕС.

Как уже говорилось выше, в 1980–90-е годы роль регионов в национальных и общеевропейских делах существенно возросла. После окончания Второй мировой войны большинство европейских

государств представляли собой централизованные политические системы, но в 1970-е годы эти системы начинают трансформироваться, и одним из важных факторов влияния на этот процесс стала активизация региональных элит и их стремление к перераспределению властных полномочий.

Начало этого процесса было обусловлено факторами экономического, политического, культурного и психологического характера. Большую роль в деле активизации региональных сил сыграли сами интеграционные процессы. В Европе начинаются процессы перераспределения властных полномочий от центра к регионам. Процесс регионализации затронул многие государства – члены Европейского Союза<sup>5</sup>.

Первоначально региональные элиты действовали исключительно в рамках своих государств, поэтому первым объектом приложения усилий региональных лоббистов стали национальные правительства. В федеративных государствах, прежде всего в Германии, регионы добились беспрецедентного расширения полномочий. Например, немецкие земли в соответствии с новой редакцией Статьи 23 Конституции ФРГ получили право выступать субъектом международных отношений<sup>6</sup>. Бельгия фактически превратилась в конфедерацию, объединяющую почти не зависящие друг от друга территориальные общности. В Великобритании Шотландия и Уэльс получили право иметь собственные парламенты (деволюция). Процессы регионализации развиваются в Испании, Италии, Франции.

Существенное влияние на развитие регионального движения оказала европейская интеграция. Во-первых, в лице еврочиновников и институтов ЕС регионы нашли «соратников» по борьбе с монополией национальных государств на политическую власть. Во-вторых, внимание к региональным проблемам, инициирование структурной политики и финансирование со стороны КЕС дало толчок экономическому развитию регионов, укреплению их финансового положения и, как следствие, росту политических амбиций. Значительную роль сыграл тот факт, что финансирование региональных программ и проектов по линии Структурных фондов предусматривало обязательное участие региональных властей наравне с национальными и наднациональными на всех этапах переговорного процесса.

Воздействие ЕС на все сферы региональной жизни, с одной стороны, и расширение зоны ответственности регионов (иногда без соответствующего расширения объема их полномочий) – с другой, привели власти многих регионов к осознанию того, что необходимо искать пути выхода

на общеевропейский уровень и налаживать взаимодействие с органами ЕС. Одним из наиболее важных последствий этого стала интенсификация межрегионального сотрудничества в самых разных сферах и отраслях общественной жизни.

Несмотря на глубокие различия между отдельными регионами, стремление к достижению общей цели – построения «Европы регионов» – было столь велико, что позволило регионам выступить в качестве консолидированного актора и выдвинуть ряд общих требований перед подписанием Маастрихтского договора. Эти требования были частично удовлетворены, однако практика показала, что реальные результаты были намного скромнее тех, на которые рассчитывали первоначально.

Представляется, что «ножницы» между ожидаемыми и полученными результатами можно объяснить несколькими причинами:

- Требования регионов были недостаточно конкретными, поэтому даже там, где они были формально выполнены, результат скорее разочаровал (лучшим примером служит Комитет регионов). С другой стороны, даже тот объем полномочий, который был им выделен, регионы пока не смогли эффективно освоить, т.е. их требования не соответствовали их реальным возможностям.

- Требование права представительства регионами своих государств в Совете министров ЕС было не вполне корректным по двум причинам. Во-первых, в некоторых государствах регионы и так получили право включать своих представителей в национальную делегацию при Совмине, т.е. тратить на это дополнительные усилия было не совсем логично. Во-вторых, само место Совета министров в институциональной системе ЕС не в полной мере соответствует целям и задачам, которые стояли в тот момент перед регионами<sup>7</sup>.

- Регионы так и не смогли выработать консолидированный интерес. Точнее, они смогли сформулировать его в тот момент, когда это было жизненно необходимо, однако не сумели так же сплоченно развивать свой успех и реализовывать новые совместные инициативы в средне- и долгосрочной перспективах.

Таким образом, основная часть требований регионов была либо не выполнена совсем, либо была реализована в такой форме, которая не до конца отвечала их интересам. Однако это не означает, что регионы «потерпели поражение». Стало очевидно, что по отдельности регионы не обладают достаточными ресурсами для решения поставленных задач. Доказательством стало открытие «представительств» или «офисов» регионов в Брюсселе с конца 1980-х годов. Они

оказались вовлечены во множество неформальных контактов, однако не смогли занять весомое место среди других групп интересов, лоббирующих интересы своих членов в институтах ЕС. Кроме того, нередко были случаи, когда регионы внутри одной страны имели конкурирующие приоритеты и поэтому не были заинтересованы выступать «единым фронтом» в ЕС (например, интересы регионов Севера Италии во многом совпадают с интересами земель Западной Германии и в то же время сильно отличаются от интересов Юга страны). Выход виделся в развитии сотрудничества между регионами различных стран, имеющих схожие проблемы. Такого рода сотрудничество действительно объединяет регионы с общими проблемами или регионы внутри одной географической области. Организация деятельности, в том числе лоббистской, по такому принципу гораздо более эффективна, поскольку позволяет четко и конкретно формулировать проблемы, находить оптимальные пути их решения и отслеживать результаты.

### Основные формы межрегионального сотрудничества в ЕС

Основными формами межрегионального сотрудничества в рамках ЕС стали «еврорегионы», рабочие сообщества и межрегиональные организации. Их главное отличие заключается в принципе формирования. Так, «еврорегион» включает в себя граничащие друг с другом территории (как, например, объединение немецкого Саарланда, французской Лотарингии и Люксембурга – Саар-Лор-Люкс). В рабочее сообщество входят регионы одной географической области, например, Адриатического побережья. Организация же может состоять из регионов многих европейских стран, имеющих общие проблемы, расположенных зачастую на противоположных «полюсах» Европы. При этом организации могут создаваться как по географическому (в данном случае речь идет об объединении регионов, чьи проблемы связаны с местоположением, например, на побережье или на периферии), так и по отраслевому принципу.

Функции, выполняемые различными региональными объединениями, также неодинаковы. Еврорегионы и рабочие сообщества призваны решать наиболее актуальные задачи повседневной жизни регионов, в первую очередь, экономические и социальные проблемы. Для организаций межрегионального сотрудничества приоритетными являются стратегические цели: содействие межрегиональному сотрудничеству во всех его проявлениях на внутренних и на внешних границах Евросоюза, налаживание и поддержание отношений

с надгосударственными институтами (органами ЕС), решение политических проблем регионов.

Текущая деятельность региональных объединений также организована по-разному. Только организации действуют как полностью независимые акторы, на основании уставных документов и посредством специально созданных органов управления. В еврорегионах имеются лишь секретариаты, руководящую же роль играют власти регионов, участвующих в проекте. Рабочие сообщества в силу большего масштаба вынуждены выстраивать структуру управления, но она является достаточно условной, формальной, поскольку состоит из тех же представителей и глав региональных властей.

Сравнивая три наиболее распространенных типа межрегиональных объединений, можно сделать вывод о том, что наиболее эффективным инструментом (по крайней мере, в отношении продвижения интересов через институты ЕС) являются организации межрегионального сотрудничества. Членство в данных организациях предусматривает объединение регионов одного типа, что позволяет им разрабатывать действенные меры по решению наиболее важных проблем.

Согласно Д. Норту, главная (хотя и не всегда декларируемая и очевидная) цель любой организации – максимизация прибыли своих членов<sup>8</sup>. Применительно к межрегиональным объединениям это утверждение в определенной степени справедливо, поскольку подобные структуры создаются именно с целью получения регионами максимальных выгод от участия в интеграции. Какая бы цель не декларировалась организациями: укрепление межрегионального сотрудничества, налаживание диалога с наднациональными институтами, решение отдельных проблем, стоящих перед регионами, – в конечном счете все эти цели сводятся к максимизации позитивного эффекта от членства в ЕС, причем иногда в самом прямом, распределительном смысле (когда речь идет о распределении дотаций и субсидий, выделяемых Комиссией отдельным регионам или группам регионов).

Для этого регионы и создают организации межрегионального сотрудничества, объединяющие участников из разных стран по географическому (Ассоциация европейских приграничных регионов – АЕПР, Конференция периферийных морских регионов – КПМР) или проблемному принципу (например, объединение городов «Евроситиз» или Конференция регионов, обладающих законодательными полномочиями). Существуют и два ключевых объединения (Ассамблея европейских регионов – АЕР, Совет европейских муниципалитетов

и регионов – СЕМР), членство в которых доступно практически всем регионам и которые претендуют на звание «голоса европейских регионов». Д. Норт связывает успехи организаций в деле достижения своей главной цели с успешными или неуспешными стратегиями, используемыми ими. Различают две стратегии: первая подразумевает инвестиции в развитие навыков своих членов, которые впоследствии принесут дивиденды в виде дополнительной прибыли. Вторая – это влияние на институты с целью изменения существующих правил игры. Как показывает анализ деятельности организаций межрегионального сотрудничества, они предпочитают применять оба подхода.

Сравнительный анализ доказывает, что стратегии, используемые различными организациями, имеют много общего. А потому можно предположить, что эффективность деятельности зависит скорее от наличия других важных факторов, к которым относится гомогенность (однородность) состава участников организации, четкое определение задач и концепции ее деятельности, наличие ресурсов, обладание самой свежей и/или уникальной информацией и экспертизой, налаженные связи с институтами ЕС.

С точки зрения обладания перечисленными выше признаками наиболее успешными можно считать такие организации, как Ассоциация европейских приграничных регионов, Конференция периферийных и морских регионов, объединение крупных городов «Евроситиз». Во вторую по значимости группу входят Ассамблея европейских регионов и Совет европейских муниципалитетов и регионов. С точки зрения репрезентативности региональных интересов они являются лидерами, однако существует два фактора, которые ослабляют их позиции и значение. Во-первых, это их конкуренция друг с другом, а во-вторых, – создание Комитета регионов (само его возникновение является в определенной мере результатом действий этих организаций, однако с его появлением их влияние стало постепенно уменьшаться). Наконец, третью группу составляют более мелкие организации, которые, тем не менее, достаточно успешно решают задачи своих членов на европейском уровне (АЕМ, CALRE, АМРИЕ).

#### **ОМС на фоне других лоббистов**

Организации межрегионального сотрудничества являются не единственными игроками, пытающимися оказывать влияние на политику, проводимую органами ЕС: регионы как группа интересов соперничают в Брюсселе с другими группами (бизнесом, профсоюзами, экологами, потребителями, различными социальными движениями).

Наиболее мощной группой давления традиционно является бизнес<sup>9</sup>. Подобная исключительная роль бизнеса объясняется целым рядом причин. Во-первых, постепенное усиление регулирующей роли европейских институтов привлекло к ним внимание крупных компаний, поскольку именно их деятельность и их продукция в значительном числе случаев являются объектом регулирования. Во-вторых, необходимость для Комиссии и других органов ЕС консультироваться с бизнесом связана с тем, что от бизнеса зависят такие важные социальные показатели, как занятость населения, сбор налогов и в целом уровень благосостояния общества. Преимуществом бизнеса является наличие значительных ресурсов как финансовых, так и административных, организационных и других.

Влияние корпораций («невидимая рука», как его называют) на процесс и характер принятия решений, преследующее цель изменения в свою пользу характера распределения имеет в сущности такой же характер, как и принимаемые ими решения об инвестициях. В случае успеха – изменения решения в свою пользу (удачного вложения, удачной инвестиции) – они приобретают характер коллективного блага для корпоративной группы. Как показывает А. Филер, инкорпорация корпоративных групп или даже отдельных корпораций в процесс принятия решений, учет их позиций и интересов, можно идентифицировать как механизм регулирования и предотвращения потенциальных конфликтов. Конечно, исключение влияния корпораций через введение жестких, окончательных правил распределения может «освободить» общество от этой потенциально опасной зависимости, однако при этом будут, очевидно, потеряны и преимущества, которые корпорации поставляют – сигналы о возникающих конфликтах, эксклюзивная информация и пр.<sup>10</sup>

Помимо бизнеса, к группе деловых интересов относятся профессиональные движения (они представлены такими объединениями, как CEPLIS, EUROCADRES<sup>11</sup>) и различные организации социального партнерства (UNICE, ETUC, CEEP<sup>12</sup>). Однако их позиции гораздо слабее по причине большей фрагментированности самих организаций, глубоких различий между государствами-членами в этой области, отсутствия точек соприкосновения и возможности выработать консолидированный интерес и общую позицию хотя бы по наиболее значительным вопросам.

Что касается групп, представляющих интересы гражданского общества, то традиционно наиболее важную роль среди них играют экологические организации и организации, отстаивающие

права потребителей. Их общее преимущество заключается, во-первых, в том, что различные организации и объединения, представляющие эту группу, практически не конкурируют между собой, т.к. их общая задача заключается в совершенствовании законодательства ЕС, соответственно, по вопросам окружающей среды или прав потребителей. Во-вторых, именно по этим вопросам полномочия регулирующих органов ЕС особенно широки, т.е. действуя на наднациональном уровне, эти группы интересов могут достичь своих целей. Однако слабой стороной экологистов является отсутствие ресурсов, в то время как представители потребителей имеют достаточное количество ресурсов для успешного осуществления своей деятельности.

Наименее организованной и обеспеченной группой в данной категории являются представители различных социальных движений (за права женщин, иммигрантов, этнических меньшинств и др.). Отсутствие ресурсов и крайняя степень рассеянности, малая степень интеграции не позволяют этим группам играть сколько-нибудь заметную роль на фоне других лоббистов.

Регионы же находятся где-то между двумя этими категориями – наиболее успешными экологистами и потребителями и наименее успешными социальными игроками. Действительно, регионы обладают ресурсами, но ресурсы эти за редким исключением ограничены. Региональные власти осознают общность своих интересов и стремятся к объединению, но в то же время нельзя сказать, что на европейском уровне конкуренция между регионами отсутствует. Напротив, когда дело касается финансирования, регионы могут активно соперничать за привлечение средств, выделяемых Структурными фондами. Наконец, европейские власти, безусловно, сами заинтересованы в том, чтобы наладить с региональными властями конструктивный диалог, однако регионы в большей степени, чем какая-либо другая группа интересов, зависят от национальных правительств своих государств.

Кроме того, регионы используют в качестве инструментов лоббирования не только организации межрегионального сотрудничества, но и участие своих представителей в национальных делегациях при ЕС, и собственные представительства в Брюсселе, и Комитет регионов, и депутатов ЕП, избираемых от тех или иных регионов. Основываясь на общепринятых критериях оценки потенциальной эффективности каналов влияния, можно предварительно оценить, насколько каждый из этих каналов «полезен» для регионов и может быть использован для защиты региональных

интересов. Результаты оценки приведены в Таблице (по каждому параметру присваивается балл от 0 до 2).

**Таблица. Сравнение каналов влияния, используемых регионами на уровне ЕС**

Каналы влияния	Экономические ресурсы	Информация и экспертиза	Цели, задачи, концепция	Состав	Наличие авторитетных членов	Налаженные связи с ЕС	Самостоятельная реализация проектов	Общий балл (место в общем списке)
Национальные правительства	2	1	0	1	2	2	0	8 (3)
Представительства регионов в Брюсселе	1	2	1	2	1	2	0	9 (2)
Комитет регионов	1	2	1	1	1	2	0	8 (3)
Депутаты Европарламента	0	2	1	2	1	1	0	7 (4)
Организации межрегионального сотрудничества	1	2	1	2	1	2	2	10 (1)

Каналы влияния регионов оценивались не только с точки зрения обладания тем или иным ресурсом, но и с точки зрения готовности и возможности использовать этот ресурс в интересах регионов. Естественно, национальные правительства обладают гораздо большими экономическими и прочими ресурсами, чем регионы, открывающие свои офисы в Брюсселе, однако далеко не всегда есть возможность эти ресурсы использовать для достижения тех целей, которые ставят перед собой отдельные регионы внутри страны. То же самое касается налаженных связей с институтами ЕС – безусловно, делегации государств-членов имеют давние контакты со всеми институтами и органами ЕС, однако используются эти контакты в первую очередь для решения более общих вопросов.

По той же причине депутатам Европарламента был присвоен только средний балл (1) по пункту «Цели, задачи, концепция деятельности» (помимо региональных интересов они представляют интересы своей политической партии). Кроме того, последнее место депутатов ЕП в данном «рейтинге» объясняется тем, что до последнего

времени значение Европарламента в процессе принятия решений было незначительным, так что даже самая активная деятельность депутатов не могла принести избравшим их регионам существенных результатов.

Третье место делят национальные правительства и Комитет регионов. Главный недостаток первого уже упоминался выше – это приоритет государственных интересов над региональными, которые практически всегда отходят на второй план (хотя с точки зрения оказания реального влияния на политику, проводимую ЕС, национальные государства и их представители являются безусловными лидерами). Что касается Комитета регионов, то по сравнению с организациями межрегионального сотрудничества, его основная слабость в том, что: 1) его состав слишком разнороден, что порождает трудности при выработке консолидированного мнения, 2) у него нет ни реальных полномочий, ни ресурсов, ни права голоса (только совещательный).

Как видно из Таблицы, наиболее эффективными представляются ОМС и офисы прямого представительства регионов в Брюсселе. Несомненно,

---

## Политология

---

по степени реальной политической значимости они значительно уступают и национальным правительствам, их делегациям, и парламентариям, однако с точки зрения фокуса на региональных интересах они более эффективны.

Причина, по которой региональные офисы уступают межрегиональным объединениям пальму первенства, очевидна – они играют в одиночку. Между тем, учитывая крайне активную деятельность самых разнообразных и мощных лоббистов и их объединений в Брюсселе, самостоятельное «плавание» отдельных регионов не имеет шансов на успех. Неизбежно возникает необходимость в поиске партнеров и создании стратегических и тактических альянсов. Но такие альянсы уже существуют – это как раз организации межрегионального сотрудничества. Их единственное, но решающее преимущество – это то, что они действуют от имени больших организованных групп регионов, следовательно, их мнение более весомо и авторитетно для институтов ЕС.

Итак, на фоне других лоббистов межрегиональные объединения выглядят весьма скромно, однако из доступных регионам каналов влияния именно они обеспечивают максимальное участие регионов в распределении благ интеграции.

### **ОМС: оценка результатов лоббирования**

Процесс принятия решений в ЕС представляет собой комплекс крайне сложных процедур, в которых участвуют все институты ЕС. При этом, в зависимости от сферы интеграции, влияние того или иного института может меняться. Кроме того, существуют еще и неформальные отношения, в которые вовлечено значительно большее количество участников. Так или иначе, они стараются повлиять на процесс принятия решений в свою пользу. Поскольку решения институтов ЕС напрямую затрагивают региональные интересы, совершенно естественно, что регионы пытаются оказать воздействие на принимаемые решения. В конце концов, именно региональный уровень наиболее близок к гражданам, и именно региональные власти будут отвечать перед своими избирателями в случае наступления негативных последствий того или иного решения.

Однако выявить и оценить результаты лоббирования, осуществляемого той или иной группой интересов, зачастую бывает проблематично. Во-первых, на уровне ЕС в процесс принятия решений вовлечено слишком много действующих лиц: если рассматривать одни только официальные институты, то это и эксперты в рабочих группах на низовом уровне, и чиновники среднего уровня, оценивающие первый варианты законопроектов,

затем высший эшелон, дающий окончательную оценку, – и все это в нескольких институтах одновременно.

Во-вторых, помимо регионов существует еще несколько достаточно сильных групп влияния, интересы которых могут периодически полностью или частично совпадать с интересами региональных властей. Например, если речь идет о мероприятиях по улучшению экологической ситуации в прибрежных регионах, то налицо будет пересечение интересов региональных властей и Конгресса периферийных и морских регионов Европы, национальных правительств, экологических организаций, профессиональных объединений рыбаков. Поэтому чрезвычайно трудно выделить роль конкретного участника процесса в принятии того или иного решения. Применительно к регионам это означает, что не всегда принятое в их пользу решение является результатом исключительно их лоббистской деятельности.

Об успешности лоббистских усилий трудно судить и потому, что участники процесса с обеих сторон предпочитают не распространяться об особых отношениях, существующих между ними: политики опасаются заслужить неодобрение избирателей, регионы не хотят потерять наработанные связи. Такая практика принята даже в тех органах, где официально лоббирование не считается запрещенным (например, в Комиссии ЕС).

Что касается инструментария (тактик) лоббистов, то еще в конце 1970-х годов американский политолог Берри предложил классифицировать их деятельность следующим образом:

- Прямые коммуникации между лоббистами и правительственными чиновниками, которые включают как частные встречи, так и более формальные акции, например участие в каких-либо административных процессах.

- Влияние на политиков через их избирателей, которое осуществляется главным образом с привлечением профессионалов, побуждающих избирателей активно писать письма и запросы своим депутатам, участвовать в демонстрациях и т.д., кроме того, они могут привлекать отдельных избирателей из числа лидеров общественного мнения или крупного бизнеса для персональных контактов с нужным политиком.

Непосредственное участие в избирательных кампаниях с целью проведения в органы власти нужных людей. Этот метод требует тщательной подготовки и значительных финансовых затрат, а также привлечения специалистов по общественным отношениям высочайшего уровня<sup>13</sup>.

Данная классификация, хотя в целом и может быть признана верной (в первую очередь в отношении

избираемых политиков, для назначаемых она не совсем релевантна), все же имеет слишком общий характер, и применительно к группам интересов в Европейском Союзе можно говорить только об использовании первого типа тактик, поскольку органы управления ЕС (за исключением парламента) не избираются населением.

Для классификации стратегии и тактики действий европейских лоббистов более адекватным представляется подход, предложенный Д. Гегеном<sup>24</sup>:

- Негативная тактика, заключающаяся в открытой оппозиции предложениям Комиссии или в выдвижении заведомо непроходных и несостоятельных контрпредложений (эту тактику активно применяет фермерское лобби).

- Реактивная тактика, при которой осторожная тактика преобладает над активностью и инициативой, и предполагаются такие виды деятельности, как мониторинг ситуации, регулярные встречи с нужными политиками и чиновниками и очень скромные по масштабам пиар-кампании.

- Проактивная тактика, подразумевающая конструктивную работу с Комиссией и другими институтами ЕС на принципах партнерства и взаимного доверия.

На практике в процессе лоббирования можно выделить несколько этапов: мониторинг ситуации и налаживание информационного обмена, непосредственное взаимодействие с ответственными лицами, создание альянсов с другими лоббистами и реализация лоббируемых проектов (если таковая подразумевалась).

*Мониторинг* как средство, используемое лоббистами, не имеет большой ценности сам по себе, а интересен лишь как дополнение к какому-либо другому способу воздействия. Тем не менее, использование его необходимо для отслеживания ситуации и прогнозирования. Этот термин может иметь и более широкое значение, в том числе подразумевать «политическую разведку». Мониторинг позволяет оптимально адаптировать ключевые сообщения лоббистов и выявить наиболее эффективные каналы их коммуникации, а также лиц, которые должны быть проинформированы. Далее используется такой инструмент, как коммуникации с непосредственными участниками процесса принятия решений. ]

Следующим шагом для любой группы интересов, стремящейся повлиять на процесс принятия решений, является *налаживание информационного потока между институтами ЕС и лоббистами*, который помогает получать необходимую информацию в кратчайшие сроки. Чем раньше лоббисты «вклинятся» в процесс принятия

решений, тем большего эффекта они могут достичь.

Во-первых, они смогут вовремя адаптировать свои ключевые сообщения в соответствии с готовящимся документом. Во-вторых, первоначальные варианты любых законопроектов готовятся, как правило, экспертами и чиновниками более низкого ранга, повлиять на которых гораздо проще, чем на высокопоставленных лиц. Последние привлекаются только в том случае, если вопрос имеет чрезвычайную важность или если исчерпаны все другие возможности решения проблемы. Подчеркнем, что, если ключевые сообщения лоббиста апеллируют к таким европейским ценностям, как свобода перемещения товаров и людей, социальное сплочение, занятость и здоровая конкуренция, его шансы добиться своей цели значительно возрастают.

Первым способом наладить отношения с людьми, ответственными за принятие решений, является *предложение им взаимовыгодного сотрудничества*. В рамках таких отношений лоббисты могут, как уже упоминалось выше, предлагать эксклюзивную информацию в области, которая может быть полезна политикам для выработки оптимальных законопроектов, а также обеспечивать поддержку со стороны экспертов. Второй способ заключается в *привлечении тех людей, которые являются авторитетами* уже для самих политиков (например, представителей крупного бизнеса или национальных политических лидеров).

*Прямое давление* на участников процесса принятия решений является только одним из вариантов действий, причем большинство лоббистов используют подобный подход только в исключительных случаях, предпочитая в остальном более «дипломатичный» подход и не афишируя свои намерения.

К таким «дипломатичным» средствам относится, например, «*создание атмосферы*». Когда лоббисты не рассчитывают на немедленный эффект своих действий или не стремятся к достижению каких-то конкретных краткосрочных целей, они могут попытаться просто повысить интерес принимающих решения институтов и их отдельных представителей к своей отрасли или проблеме. Для этого проводятся широкомасштабные или же узконаправленные информационные кампании, организуются специальные встречи сторон и таким образом подготавливается почва для дальнейшего успешного взаимодействия лоббистов с органами власти.

По результатам контактов с лицами, участвующими в процессе принятия решений, может обозначиться *необходимость объединения усилий*

---

## Политология

---

*потенциальных союзников и/или конкурентов.* Зачастую одна группа интересов просто не способна оказать серьезное влияние на европейские органы, и тогда выступление в союзе с организациями, имеющими сходные цели, может стать единственным выходом. В то же время, понимание стратегии и тактики конкурирующих групп позволяет своевременно продумать и осуществить ответные меры.

Применяя вышеуказанные методы, организации межрегионального сотрудничества достигли определенных успехов в деле лоббирования региональных интересов на уровне ЕС, однако эти успехи связаны не только с их непосредственной деятельностью, но и с рядом внешних по отношению к данным организациям факторов. Важнейшим из таких факторов является трансформация институциональной структуры ЕС, которая привела к изменению законодательных и административных практик, процедур взаимодействия институтов ЕС друг с другом, с национальными органами и неправительственными акторами, то есть, фактически сделала возможным в принципе оказание влияния на институты со стороны.

Безусловно, межрегиональным объединениям удалось сформулировать достаточно четкие цели и задачи, выстроить отношения с институтами ЕС на основе взаимной выгоды и более или менее четких правил игры, а также наладить связи между собой и даже сформировать альянсы. То есть, формально их можно считать вполне успешными лоббистами. Однако, исходя из анализа их непосредственной деятельности, можно увидеть, что реально их деятельность как игроков не привела к существенным изменениям институтов (правил и норм). Скорее наоборот, изменение институтов благоприятным образом сказалось на деятельности организаций. При этом, заинтересованность институтов ЕС во взаимодействии именно с межрегиональными объединениями невелика и не позволяет последним претендовать на заметное влияние на коммуитарную политику.

Тем не менее, организациям удалось решить целый ряд хотя и тактических, но важных задач. В 1980-е годы перед европейскими регионами стояли задачи закрепиться на политической арене в качестве полноправных игроков и добиться законодательного закрепления вновь приобретенных прав и полномочий. Поэтому главным инструментом на этом этапе стали совместные действия по легитимизации роли регионов в качестве третьего уровня управления в ЕС. Организации межрегионального сотрудничества выступали в партнерстве с другими игроками регионального уровня, прежде всего непосредственно с региональными

властями, еврорегионами и др. Такое объединение усилий дало определенные результаты, зафиксированные в Маастрихтском договоре (уже упоминавшиеся в первой главе): был создан Комитет регионов и законодательно закреплён принцип субсидиарности.

Ассамблея европейских регионов подчеркивает важность этого этапа и считает своими успехами следующие шаги, предпринятые Евросоюзом в целях усиления роли регионов в Европе:

- Признание того факта, что именно регионы являются опорой демократии в Европе, поощрение регионализма и регионализации в государствах – членах ЕС.
- Институционализация участия регионов и коммун в создании нового облика Европы, что подразумевает не только создание Комитета регионов в ЕС, но и Конгресса местных и региональных властей Европы в 1993 году при Совете Европы;
- Включение принципа субсидиарности и понятия «территориальное сплочение» в договор о Европейском Союзе;
- Партнерское участие в осуществлении структурной политики Евросоюза и в развитии межрегионального и трансграничного сотрудничества;
- Проведение общеевропейских тренингов для представителей выборных органов региональной и местной власти.

Таким образом, очевидно, что Ассамблея европейских регионов направляет свои усилия в основном не на решение практических задач, стоящих перед регионами, а на укрепление их позиций на европейской арене в целом, на расширение полномочий их представительных органов и на поощрение межрегионального сотрудничества. И в этом отношении влияние на процесс принятия решений в ЕС данной организацией можно считать успешным, поскольку она достигает поставленных целей.

Добившись реализации политических целей (хотя и не в таком объеме, как планировалось), регионы, и в том числе межрегиональные организации, перешли в 1990-е годы к проактивным действиям. Переход к более плодотворному варианту взаимодействия – совместной работе над проектами – был обусловлен тем, что за прошедшее время регионы накопили уже достаточный опыт и приступили к разработке более сложных стратегий. С одной стороны, таким путем организации уже решали часть своих проблем за счет Комиссии – получали финансирование и административную поддержку. С другой стороны, у них появилась возможность установить контакты с теми конкретными людьми в институтах ЕС, которые отвечали за региональные и межрегиональные инициативы.

Комиссия тоже выиграла от взаимодействия с объединениями регионов, получив уникальную экспертизу и поддержку своих программ на низовом уровне.

Помимо непосредственного контакта с Комиссией и участия в реализации коммунитарных инициатив, межрегиональные организации преуспели в создании нужного информационного фона и постоянного потока новостей из регионов в институты ЕС. Эта цель была достигнута благодаря использованию различных форм донесения информации: регулярных встреч представителей организаций с еврочиновниками, конференций и семинаров по актуальным проблемам регионов с участием экспертов, чиновников и представителей самих регионов и их объединений.

#### **Заключение**

Организованные корпоративные группы интересов представляют в Брюсселе свое «шоу», следуя правилам игры и кодексу поведения, который принципиально отличается, к примеру, от поведения политических партий. Что касается целеполагания, то эксперты характеризуют задачи лоббистов как «три П»: лоббисты стремятся добиться назначения дружественных **персон** на наиболее влиятельные и перспективные для них **посты** с правом участия в нужных **процедурах**. Лоббизм в ЕС (и, естественно, не только там) представляет собой, по сути, сделку между заинтересованными группами и официальными лицами; ее результат благоприятен для обеих сторон (взаимовыгодное сотрудничество): первые расширяют свое влияние и позиции, вторые получают квалифицированную информационную и техническую экспертную поддержку, эксклюзивную информацию, тем самым повышая свой рейтинг как компетентных и заинтересованных специалистов.

Едва ли правомерно говорить о том, что европейские регионы в лице организаций межрегионального сотрудничества в конце XX века совершили прорыв и добились права полноценного участия в процессе принятия решений в ЕС. В то же время ими были решены другие важные задачи, значение которых, возможно, в тот период было недооценено, но которые тем не менее во многом способствовали укреплению позиций регионов. К таким успешно решенным задачам относятся:

- Приобретение регионами статуса официального участника политического процесса на уровне ЕС и, в том числе, закрепление за межрегиональными объединениями права представлять региональные интересы на наднациональном уровне.
- Установление тесных и постоянных контактов с самым широким кругом лиц, причастных

к принятию решений на уровне ЕС и являющихся ценными источниками информации для регионов.

- Создание постоянного информационного потока из регионов, что позволило решить проблему информирования общественности и еврочиновников о достижениях и проблемах регионов.
- Непосредственное участие в реализации региональной политики КЕС, а также координация многочисленных межрегиональных проектов и возможность участвовать в распределении финансирования в рамках этих проектов.
- Укрепление межрегиональных связей и расширение межрегионального сотрудничества, активное вовлечение в него новых участников, в том числе из стран ЦВЕ, что усиливает репрезентативность межрегиональных объединений и создает дополнительный потенциал для роста их влияния (хотя в 1990-е годы регионы не сумели извлечь выгоды из подобных форм сотрудничества).

Следует еще раз отметить и тот факт, что более активное и последовательное вовлечение организаций межрегионального сотрудничества в процесс обсуждения и принятия решений в ЕС стало возможным благодаря также и изменениям самого интеграционного процесса. Именно в 1980—90-х годах был запущен механизм перераспределения властных полномочий от Комиссии к другим общеевропейским институтам, в частности были расширены сферы ответственности Европарламента и Европейского Суда, появились новые консультативные органы (Комитет по экономическим и социальным вопросам и Комитет регионов). Расширение круга участников законотворческого процесса автоматически увеличило возможности и шансы лоббистов на доступ к процессу на низовом уровне, когда происходит наиболее важная работа над документами.

Однако расширение возможностей повлекло за собой и усиление конкуренции среди лоббирующих групп за внимание со стороны еврочиновников. Как уже упоминалось выше, наиболее влиятельными соперниками регионов в Брюсселе являются другие группы, представляющие интересы большого бизнеса, профсоюзов, экологистов и т.д. На фоне других групп интересов организации межрегионального сотрудничества не выделяются каким-то особенным подходом. Они используют все те же инструменты, что и другие лоббисты. Возможно, в том числе и поэтому они не смогли в полной мере реализовать свой лоббистский потенциал.

Завершая анализ европейских организаций межрегионального сотрудничества, можно сделать

---

## Политология

---

вывод о том, что не все из них обладают возможностями оказывать реальное влияние на процесс принятия решений в ЕС. Наибольшими возможностями обладают Ассоциация европейских приграничных регионов, Конференция периферийных морских регионов и «Евроситиз». Действительно, эти объединения представляют регионы со схожими проблемами, обладают значительными ресурсами, ведут активную работу по разработке и реализации собственных программ регионального развития и трансграничного сотрудничества. Крупнейшие межрегиональные организации – Ассамблея европейских регионов и Совет европейских муниципалитетов и регионов – также имеют все необходимые ресурсы и возможности для лоббирования интересов своих членов, однако число их членов слишком велико и цели этих членов слишком различны для того, чтобы каждый из них мог рассчитывать на эффективное решение собственных проблем.

В то же время, более мелкие организации – АЕМ, «Евромонтана», CALRE, АМПИЕ – не представляют собой серьезную силу в европейском масштабе. Несмотря на то, что и у них есть определенные возможности и ведется деятельность по защите интересов своих членов, но в целом их активность в Брюсселе мало заметна. Взаимодействие с ЕС для данных организаций заключается в основном в содействии своим членам в получении финансирования от КЕС или структурных фондов, а также в участии в каких-либо инициативах и программах Комиссии. В то же время эти организации уделяют большое внимание партнерским отношениям с Советом Европы, с подразделениями ООН, с другими международными организациями. Таким образом, влияние на процесс принятия решений в ЕС не является для них первоочередной задачей.

В целом организации межрегионального сотрудничества показали достаточно высокую эффективность как инструменты укрепления межрегионального сотрудничества, взаимодействия с институтами ЕС и решения некоторых практических задач. Некорректно было бы говорить о том, что в 1980–90-е годы им удалось занять важную позицию в процессе принятия решений в ЕС. Представляется, что результаты их деятельности могли бы быть более весомыми, если бы региональные объединения следовали следующим принципам:

- Более тесная кооперация не только между регионами, но и с крупнейшими лоббистами (создание долгосрочных стратегических альянсов); найти платформу для налаживания подобных связей межрегиональным объединениям не составило бы труда.

- Разработка по возможности наиболее подробных и конкретных перспективных планов, а также отчетности по итогам их реализации.

- Концентрирование усилий на отдельных ключевых направлениях и последовательное, а не параллельное решение задач (то есть, вместо создания десятка комиссий внутри КПМР, можно сосредоточить усилия на двух-трех наиболее актуальных проблемах и после их решения перейти к новым).

- Привлечение к управлению представителей корпоративного сектора, поскольку именно выходцы из корпораций имеют ценный опыт эффективного управления проектами (это помогло бы организациям не только успешно решать свои задачи, но и снижать издержки, контролировать расходы и т.д.).

Под влиянием глобализации европейские регионы претерпевают существенные изменения в экономическом, социальном и культурном укладе, меняется их статус внутри государств (особенно тех, которые пошли по пути федерализации власти), трансформируется политическое пространство как внутри национальных государств, так и в целом в ЕС. Все эти перемены требуют адекватного ответа, в том числе и от межрегиональных объединений. С точки зрения рассмотренного периода конца XX века, можно отметить, что европейские организации межрегионального сотрудничества продемонстрировали определенную гибкость и готовность к переменам, если это необходимо для повышения эффективности их деятельности. Со временем замечен отход от громких лозунгов и популистских шагов в сторону более взвешенного подхода к представлению и лоббированию региональных интересов.

В то же время, процесс преодоления противоречий между различными группами регионов идет крайней медленно и вряд ли когда-либо будет завершен, особенно учитывая процесс расширения ЕС за счет традиционно унитарных государств со слабыми регионами и перераспределительным подходом к региональной политике. Появляются новые игроки на политической арене ЕС, и, как следствие, усиливается конкуренция между группами влияния за «близость» к европейским институтам. Негативные тенденции предыдущих десятилетий ведут к новым серьезным проблемам, которые вынуждены решать национальные государства и ЕС, поскольку только на таком уровне может быть найдено эффективное решение.

Для того чтобы продолжить свое существование и сохранить или даже увеличить эффективность своей деятельности по защите региональных

интересов, европейские региональные объединения должны скорректировать свою активность в следующих направлениях:

- Уделять больше внимания сотрудничеству не только с европейскими, но и с национальными органами власти, поскольку позиция национальных государств по тому или иному вопросу может оказаться решающей для принятия какого-либо решения на уровне ЕС.

- Более активно налаживать связи между собой, а также с другими группами интересов, занимающимися лоббированием в Брюсселе.

- Выделить приоритеты в узких отраслях и максимально скоординировать их с другими лоббистами региональных интересов.

- Предлагать членство наиболее активным и заметным политикам регионального и национального уровня, в том числе молодым, которые могли бы своим присутствием поднять статус организации и укрепить ее позиции в ЕС.

- Уделить отдельное внимание развитию регионального политического и экономического пространства в государствах – новых членах ЕС, поскольку даже сохранение прежнего уровня

регионального развития пагубно скажется на будущем регионального измерения ЕС в целом (не говоря уже о последствиях ухудшения ситуации в регионах государств ЦВЕ).

Следует отметить, что развитие регионального уровня в Европейском Союзе в сильнейшей степени зависит как от особенностей внутривнутриполитического процесса в отдельных государствах – членах ЕС, так и от перспектив самого интеграционного процесса.

*Irina M. Busygina, Ekaterina L. Vereschagina. European Interregional Organizations: Lobbying Through the EU Institutions*

*The article analyses the role of interregional organizations as lobbyists of regional interests at the EU level. The authors emphasize factors which influenced mobilization of the regional elites in the EU in 1980s-1990s and characterize key formats of interregional cooperation. Activities of the interregional organizations are considered in the context of their competition with numerous European lobbying units and with other channels of influence of the regions. The conclusion summarizes the results of interregional organizations' lobbying activities in the period of 1980s-1990s.*

**Ключевые слова**

**Keywords**

регион, межрегиональное сотрудничество, лоббирование, институты ЕС

region, interregional cooperation, lobbying, EU institutions

1. Thomas C., Hrebemar R. Interest Groups in the States // Politics in the American States: a comparative analysis. Ed. by V. Gray, H.L. Hanson, H. Jacob. PQ Press Washington D.C. 1999. P. 113.
2. Семенов И.С. Группы интересов на Западе и в России. М: ИМЭМО РАН, 2001. С. 97.
3. Там же. С. 88.
4. Бусыгина И.М. «Невидимая рука»: корпоративный лоббизм в Европейском Союзе // «Неприкосновенный запас». 2006. № 4/5.
5. Классическое исследование по созданию региональных политических институтов в Италии провел Роберт Патнэм (Патнэм Р. Чтобы демократия сработала: гражданские традиции в современной Италии. М: Библиотека МШПИ, 1996).
6. См.: Конституция ФРГ // Конституции государств-членов ЕС. М., 1998.
7. Разумеется, вполне вероятен сценарий, по которому регионы предъявили максимально возможные требования, понимая, что часть их не будет удовлетворена. В этом случае заведомо невыполнимые условия как раз предназначены для того, чтобы иметь возможность маневра в процессе переговоров.
8. Сегодня данное утверждение представляется излишне категоричным, тем не менее в контексте данного исследования ссылка на него уместна (см.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997).
9. По оценкам Д. Коэна, различные бизнес-объединения составляют до 2/3 всех объединений, действующих в Брюсселе (См.: Coen D. Business interests and European Integration // L'action collective en Europe. Paris, 2002. P. 255—292).
10. Vieler A. Interessen, Gruppen und Demokratie. C.B. Mohr (Paul Siebeck) Tübingen, 1986. S. 199—201.
11. Информацию об этих организациях см. на сайтах: [Электронный ресурс] URL: <http://www.ceplis.org>, [Электронный ресурс] URL: <http://www.euocadres.org>
12. См.: [Электронный ресурс] URL: <http://www.businesseurope.eu/Content/Default.asp?>, [Электронный ресурс] URL: <http://www.etuc.org/>, <http://www.ceep.org/>
13. Цит. по: McGrath C. Comparative Lobbying Practices: Washington, London, Brussels. University of Ulster, 2002.
14. Gueguen D. Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner // The Effectiveness of EU Business Assosiations. Basingstoke, 2002. P. 47.