

РЕГУЛИРОВАНИЕ ЛОББИЗМА В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ КАК СПОСОБ ПРЕОДОЛЕНИЯ ДЕМОКРАТИЧЕСКОГО ДЕФИЦИТА

.....

Д. Э. Руденкова¹

В настоящей статье рассматривается проблема демократического дефицита в Европейском союзе (ЕС) в контексте участия групп интересов в политическом процессе. Целью статьи является проанализировать причины демократического дефицита и сделать вывод о том, может ли принятие мер по регулированию участия лоббистов в процессе принятия решений способствовать преодолению дефицита демократии в ЕС. В центре внимания статьи — взаимоотношения Европейской комиссии (ЕК) с лоббистами, группами интересов, и возникающие в связи с этим проблемы прозрачности и подотчетности в политической системе ЕС. Рассматриваемая тема приобретает особую актуальность в свете формирования Европейской комиссии нового состава, а также вступления в должность первого избранного Президента Комиссии, который в своей программе в качестве одной из целей обозначил курс на повышение прозрачности политической системы ЕС. В качестве избранной концептуальной основы при рассмотрении проблем демократии за основу взята модель демократического дефицита, разработанная Дж. Вейлером, а затем доработанная С. Хиксом. Поскольку меры регулирования могут носить как добровольный, так и обязательный характер, в статье проведено сравнение эффективности и возможных последствий обоих методов. Для операционализации анализа использованы основополагающие понятия демократии: прозрачность и подотчетность. Соединяя теорию демократического дефицита с подходами к регулированию участия групп интересов, в статье дается объяснение, в каких случаях регулирование лоббизма может способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности и, следовательно, может рассматриваться как способ преодоления демократического дефицита.

Ключевые слова: Европейский союз, Европейская комиссия, лоббизм, группы интересов, демократический дефицит, подотчетность, прозрачность.

В настоящее время под лоббистской деятельностью принято понимать совершение действий, направленных на осуществление влияния на должностных лиц, и особенно на государственных должностных лиц, членов законодательных органов, занимающихся разработкой законодательства. Однако не всякая форма влияния может быть отнесена к лоббизму, а лишь такая деятельность, которая соотнобразуется с соответствующими этическими нормами. В со-

¹ Руденкова Дарья Эдуардовна – младший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук, Москва, Россия. Эл.почта: rudenkova.daria@gmail.com

временных демократиях лоббизм является важным и необходимым элементом в политической системе, служащим для формирования экономической и социальной политики [Eising, 2005]. Любая демократическая политическая система должна предусматривать правила для участников политического процесса, и ЕС не исключение. Регулирование участия групп интересов особенно важно в свете того, что Евросоюз характеризуется высокой степенью ориентированности на гражданское общество.

Под группами интересов в настоящей статье понимаются организованные акторы, чья профессиональная деятельность не связана с политикой, но которые преследуют политические цели. Например, политическая партия, как и многочисленные неформальные объединения, не является группой интересов, если они не имеют цели отстаивать свои интересы в институтах власти. В качестве равнозначного синонима группам интересов может быть применено понятие «лоббисты», поскольку в данной статье рассматриваются группы интересов, которые пытаются активно повлиять на принятие политических решений.

Европейская комиссия (ЕК) постоянно выступает с инициативами, которые призваны привлечь группы интересов к участию в процессе принятия решений с тем, чтобы получить экспертную информацию, заручиться лояльностью и повысить уровень демократической легитимности. Особенно это касается неправительственных организаций. Вместе с тем ЕК подвергается критике за дефицит демократии, нехватку прозрачности и отсутствие регулирования в том, что касается привлечения групп интересов (как корпоративных, так и гражданских) к консультациям и экспертной деятельности. Таким образом, ЕК находится между молотом и наковальней. Соединяя теорию демократического дефицита с подходами к регулированию участия групп интересов, попытаемся дать объяснение, в каких случаях регулирование лоббизма способствует повышению уровня прозрачности и подотчетности и, следовательно, может рассматриваться как способ преодоления демократического дефицита.

Демократический дефицит в Европейской союзе

Прежде всего следует дать определение понятию «демократия» и «демократический дефицит». Наиболее четкая формулировка была предложена Д. Бифамом, который определил демократию как народный контроль и политическое равенство [Beetham, 1994]. Обе концептуальные составляющие требуют подотчетности, что является ключевым элементом любой демократической системы, будь то национальный или наднациональный уровень. В демократической системе, чиновники и функционеры должны быть ответственны за свои действия и подотчетны, поскольку они отстаивают народные интересы и представляют людей, которые их избрали. Поэтому второй неотъемлемый элемент демократии — это прозрачность, которая служит предпосылкой

для подотчетности. Отсутствие или недостаточная прозрачность ставит под сомнение подотчетность [Persson, 2009]. Разумеется, существует большое количество других более сложных концепций демократической системы в зависимости от интерпретации и мнения ученых. Но, говоря о демократии в ЕС, стремление объять необъятное только усложнит представление о роли групп интересов в демократическом процессе.

Вопрос о демократическом дефиците в ЕС, кажется, никогда не терял своей актуальности. Тем не менее среди исследователей не сформировалось единого мнения и единого подхода к данной проблеме. С одной стороны, такие авторитетные ученые, как Ж. Мажон и А. Моравчик, полагают, что ЕС вовсе необязательно должен отвечать всем тем критериям демократичности, которые используются применительно к суверенным государствам. Более того, Евросоюз уже демократичен настолько, насколько это возможно для наднациональной структуры. Противоположной точки зрения придерживается ученик Ж. Мажона Саймон Хикс, который называет политическое устройство ЕС «просвещенной формой добровольного авторитаризма» [Hixand Follesdal, 2006]. Позиция большинства ученых лежит где-то посередине.

Так называемая стандартная версия демократического дефицита была представлена Вейлером и его коллегами [Weilerand Mayer, 1995], а затем доработана С. Хиксом с учетом европейской специфики и взята им на вооружение. В основе «стандартной версии» лежат пять причин дефицита демократии, которые по-прежнему актуальны для ЕС, несмотря на вступление в силу Лиссабонского договора, который, как ожидалось, будет способствовать преодолению дефицита демократии в ЕС [Hixand Follesdal 2006]. Очевидно, что акценты в политической системе ЕС сместились в сторону «усиления исполнительной власти и ослабления контроля со стороны национальных парламентов» [Hixand Follesdal, 2006; Jansand Piedrafita, 2009], что стало особенно заметно на фоне кризиса зоны евро.

Здесь можно привести контраргумент о том, что усиление роли Европейского парламента (ЕП) есть шаг на пути к более демократичной Европе. С одной стороны, действительно есть четкая тенденция усиления роли ЕП, которая описывается исследователями демократического дефицита, начиная с 1980-х гг. Лиссабонский договор расширил законодательные полномочия ЕП, приравнивая его тем самым к Совету. Кроме важных нововведений в законодательных и бюджетных функциях ЕП — выборы президента Комиссии, что безусловно является важным пунктом для повышения значимости ЕП в институциональном треугольнике Комиссия — Парламент — Совет. Недавно первым избранным президентом Комиссии стал Жан-Клод Юнкер, который будет возглавлять работу кабинета до 2019 г.

Тем не менее наряду с этими позитивными тенденциями в ЕС по-прежнему отсутствуют истинно европейские выборы. Выборы в ЕП 2014 г. поставили во-

прос о вовлеченности групп интересов в избирательный процесс. В отличие от других политических акторов, нет четких статистических данных об их влиянии на результаты голосования и на уровень демократической легитимности. Прошедшие выборы вновь отмечены такими тенденциями, как растущий евроскептицизм, усиление крайне правых партий и, самое главное, устойчивое восприятие выборов в ЕП как второй тур национальных выборов [Nixand Marsh, 2011]. По-прежнему наблюдаются низкая явка избирателей и тенденция протестного голосования против правящих партий. Нехватка чисто европейского элемента в прошедших выборах чревата тем, что позиция граждан ЕС будет иметь минимальное влияние на формирование политической повестки. Поэтому основная проблема — это отсутствие прямой связи между результатами выборов в ЕС и формированием политической повестки ЕС, что в свою очередь имеет последствием кризис легитимности.

Причиной того, что мнение избирателей фактически не имеет связи с формированием политической повестки, является тот факт, что за последние 30 лет возникли абсолютно новые группы интересов, которые не были расценены европейскими политическими партиями в качестве потенциального электората. На первом месте среди таких групп интересов стоят этнические и религиозные сообщества, которые насчитывают около 60 млн чел., что составляет 12% населения Европы. Но, несмотря на тот факт, что данные группы интересов могли бы оказать существенное влияние на результаты выборов в Европейский парламент, мало кто из партий пытался мобилизовать эту часть электората, хотя численно это даже больше, чем электорат всех крайне правых партий вместе взятых. Этнические и религиозные меньшинства, как показывают результаты опросов, отдают свои голоса центристским партиям, как левым, так и правым, пока те способны отстаивать их интересы. Вместе с тем они совершенно не вовлечены в процесс формирования политической повестки дня, поскольку ни одна из партий не считает их своей целевой аудиторией. Конечно, эти группы интересов не могут быть рассмотрены как лоббистские коалиции, однако они могли бы внести свой вклад в демократизацию. На фоне снижения явки избирателей на выборы в ЕП и нездорового внимания СМИ к крайним партиям проевропейски ориентированные избирательные округа кажутся особенно уязвимыми. Налицо необходимость изменения стратегии в привлечении электората. Поэтому ангажирование этнических и религиозных меньшинств вполне может стать частью решения этой задачи.

Другой аспект европейского демократического дефицита — дистанцированность ЕС от своих граждан как в институциональном отношении, так и в психологическом. Несмотря на все попытки ЕС расположить к себе рядовых европейцев, последние результаты опроса «Евробарометр» показывают самую низкую степень доверия среди граждан к институтам Евросоюза с 2004 г. [Eurobarometer, 2014], что красноречиво свидетельствует о нехватке доверия и

легитимности в отношении европейских институтов. И этому есть свои причины. Прежде всего, ЕК и Совет неподотчетны избирателям, и едва ли о главных институтах ЕС можно сказать, что они формируются демократическим путем. Наряду с этим институты и политический процесс ЕС сильно отличаются от национальных институтов и процессов в странах-участницах, что, безусловно, осложняет понимание европейской политики и способствует отдалению рядовых граждан, причем не безосновательно: вся картина распределения функций, полномочий и ответственности между институтами и всей системой комитологии сложна для восприятия с первого раза. Особенно, если учесть, что эта система постоянно меняется и эволюционирует.

Наконец, наблюдается четкая тенденции политического смещения на над-национальный уровень: на уровне ЕС принимаются решения, которые не пользуются популярностью внутри стран-участниц и едва ли могли быть одобрены на национальном уровне. Примером тому может послужить недавний экономический кризис и принятие мер жесткой экономии, к которым европейские институты свыше обязывали национальные правительства. Конечно, это не является общей практикой, но все же институциональная система ЕС позволяет проводить политику, осуществление которой было бы затруднительно на национальном уровне из-за таких сдерживающих факторов, как парламент, судебная система, национальные группы давления. Общая сельскохозяйственная политика и неолиберальное регулирование единого рынка ЕС служат ярким тому подтверждением. Такое явление политического смещения подверглось жесткой критике со стороны социал-демократов за нехватку прозрачности и подотчетности [Chryssochoou, 2010], а также за включенность групп интересов в процесс принятия решений [Scharpf, 1999].

Участие групп интересов в процессе принятия решений

Среди всех европейских институтов наибольшей критике за нехватку прозрачности всегда подвергалась Комиссия [Heard-Laureote, 2010]. Разнородность функций ЕК, с которыми мы сталкиваемся сегодня, своей причиной имеет изначальное стремление Жана Моне соединить в этом органе функциональных представителей из разных стран, оказывающих поддержку техническим экспертам. В дальнейшем технократическая и элитарная природа ЕК вышла на первый план наряду со слабой демократической легитимностью [Featherstone, 1994]. ЕК обвиняли в том, что она стала «черным ящиком», где решения принимают технократы, которых никто не избирал на их должности. Поэтому с конца 1990-х гг. Комиссия запустила ряд новых инициатив с целью решить вопрос с нехваткой легитимности.

Европейская комиссия, безусловно, является лидером среди других институтов ЕС по взаимодействию с группами интересов. Как орган, обладающий правом законодательной инициативы, Комиссия больше других нуждается в

проведении всеобъемлющей экспертной оценки своих предложений, что довольно сложно обеспечить, располагая ограниченными ресурсами и не прибегая к помощи извне. Но открытость Комиссии обусловлена не столько нехваткой ресурсов, сколько стремлением найти компромисс между заинтересованными сторонами. Более того, от участия групп интересов зависит и последующее успешное внедрение или отторжение принятого решения, что напрямую сказывается на легитимности и эффективности работы Комиссии. Именно поэтому Комиссия открыта — зачастую она берет на себя совещательные и консультативные функции, стимулируя игроков всех уровней доводить до Комиссии свое мнение.

Вместе с тем для лоббистов Комиссия привлекательна именно своей ключевой функцией в процессе принятия решений: именно на начальных стадиях выработки предложений, еще до предварительного опубликования, легче всего оказывать влияние и продвигать свои интересы [Greenwood, 2003]. Процесс обсуждения готовящегося предложения начинается в Совещательном комитете (Advisory Committee), в который входят представители национальных, наднациональных и секторальных интересов. Именно на этом этапе Комиссия вовлекает в дискуссию сторонних экспертов, что позволяет подойти к решению вопроса комплексно, учесть максимальное количество позиций. В распоряжении Комиссии также есть такой метод, как проведение открытых консультаций с дальнейшим опубликованием зеленых, а потом и белых книг, о которых стоит сказать отдельно. Так Зеленая книга (Green Paper) выпускается Комиссией и призвана стимулировать дискуссию по заявленной проблеме. Заинтересованные лица приглашаются к участию в обсуждении. На основе внесенных в Зеленую книгу предложений и поправок Комиссия, как правило, выпускает Белую книгу. В Белой книге содержатся конкретные предложения по принятию Сообществом мер в определенных сферах. Если Белая книга получает одобрение Совета, то это может послужить основанием для выработки целой программы действий в какой-либо области. Еще одной возможностью для оказания влияния лоббистами является Ежегодное программное заявление Комиссии, которое содержит программу действий на следующий год.

Стимулируя активность и внимание групп интересов, Комиссия таким образом восполняет собственную потребность в технической экспертизе и информации. На деле число функционеров, работающих в Комиссии, не столь велико — всего около 30000 чел., что гораздо меньше, чем бюрократические системы большинства стран-участниц [Broscheid and Coen, 2007]. Это создает условия, при которых Комиссия испытывает нехватку в сотрудниках и одновременно перегружена (*understaffed and overstressed*) [Greenwood, 2003]. Поэтому Комиссия вынуждена полагаться на представителей корпоративных интересов, общественных организаций, для чего создаются консультативные комитеты, в работе которых лоббисты принимают непосредственное участие

[Greenwood, 2003]. Такая форма взаимодействия с Комиссией дает группам интересов возможность прямого влияния на принятие решений. Комиссии такая форма взаимодействия обеспечивает легитимность «на входе». Она старается укрепить свои отношения с теми группами интересов, которые последовательно снабжают ее ценной информацией. Для этого Комиссия поощряет развитие сетей между группами интересов, чьи позиции имеют точки соприкосновения. Благодаря этому вокруг Комиссии формируется консолидированный круг избранных, чье мнение и потребности, несомненно, имеют большое значение [Richardson, 2001]. Другими словами, Комиссия стремится к тому, чтобы каждое ее предложение было основано на насущных вопросах, которые вызывали бы отклик у как можно более широкой аудитории. Именно из-за нехватки человеческих ресурсов Комиссия предоставляет доступ представителям групп интересов, которые обеспечивают ее значительной частью экспертной информации, что в конечном счете повышает легитимность «на выходе», а значит, и эффективность работы Комиссии. Среди таких консультантов Комиссии есть особо привилегированные и доверенные, которые являются постоянными членами в консультативных органах и чье сотрудничество с Комиссией стало каждодневной работой и даже рутинной. Несомненно, это позволяет им доносить свое мнение более эффективно [Broscheid and Coen, 2007].

Несмотря на то что граждане ЕС избирают свой Парламент, который должен представлять их интересы, Комиссия должна организовывать представительство интересов (будь то корпоративные или гражданские), чтобы поддерживать легитимность «на входе», а значит, и поддержку своих решений. Именно стремление Комиссии обеспечить легитимность и исполнение своих решений толкает ее к сотрудничеству с группами интересов. Консультации с лоббистами позволяют составить мнение о позиции стейкхолдеров по заданному вопросу в целом.

Подключая к дискуссии представителей частных и общественных интересов, Комиссия обходит на своем пути помеху в виде национальных правительств [Christiansen, 2005]. Действительно, Комиссия крайне заинтересована в консолидированной позиции гражданского общества, потому что это укрепляет ее позиции и позволяет принимать решения в определенных сферах в обход мнению национальных правительств [Bouwen, 2002]. Как отмечает Г. Хаузер, «проводя консультации напрямую с группами частных и общественных интересов по вопросам повестки дня, ЕК тем самым обходит стороной правительства стран-участниц» [Hauser, 2011].

Таким образом, ЕК выборочно привлекает к процессу принятия решений группы интересов в качестве экспертов для того, чтобы, во-первых, восполнить нехватку демократического участия и, во-вторых, повысить эффективность в имплементации своих политических решений [Kohler-Koch and Eising, 1999]. Сегодняшняя ситуация не претерпела существенных изменений, за ис-

ключением должности президента Комиссии, который с вступлением в силу Лиссабонского договора избирается Парламентом. Следует отметить, что проблема демократического дефицита официально признается Жан-Клодом Юнкером, первым избранным президентом ЕК. В своей программе Ж.-К. Юнкер отмечает необходимость демократических преобразований и высказывается о намерении «повышать уровень прозрачности в тех аспектах, которые касаются взаимодействия со стейкхолдерами и лоббистами» [Junker, 2014].

Сложившая практика взаимодействия между ЕК и группами интересов свидетельствует о смещении акцентов в сторону неокорпоративизма [Coen, 2007]. С одной стороны, сторонники такого типа политической организации считают, что участие групп интересов в консультациях с ЕК способствует большей стабильности политической системы, повышает уровень легитимности и эффективности [Broscheid and Coen, 2007; Michalowitz, 2005; Heard-Laureote, 2010]. С другой стороны, такие аргументы могут быть истолкованы как весьма натянутые и ограниченные. Во-первых, можно ли быть уверенным в том, что участие лоббистов в политическом процессе согласуется с общим европейским интересом? Во-вторых, какой тип регулирования отношений между ЕК и лоббистами позволит сделать участие групп интересов в политическом процессе максимально полезным? Наконец, возможно ли посредством регулирования участия групп интересов преодолеть проблему демократического дефицита?

Регистрация лоббистов: добровольная или обязательная?

Принимая во внимание то, что в силу своей загруженности ЕК не может обойтись без привлечения групп корпоративных и гражданских интересов, следует признать, что единственный способ определить, кто заслуживает такой привилегии, а кто нет — это по меньшей мере соответствующее регулирование их участия. По мнению Д. Каноля, «регулирование лоббизма соответствует принципу, согласно которому любые группы интересов, которые стремятся участвовать в процессе принятия решений, должны подчиняться правилам» [Kanol, 2012]. Будучи самым популярным институтом для лоббистов, Комиссия, как ни странно, не предусматривает никакого регулирования доступа для групп интересов. Разумеется, нельзя не принять во внимание ряд попыток ЕК ввести различные кодексы поведения и регистры для лоббистов в рамках «Европейской инициативы по обеспечению прозрачности»².

Продолжая курс на повышение уровня прозрачности процесса принятия решений в ЕС, Комиссия во главе с Ж.М. Баррозо выработала «Европейскую инициативу по обеспечению прозрачности», которая включала в себя административные вопросы, аудит и борьбу со злоупотреблениями. В документе подчеркивалось, что все усилия будут направлены на повышение уровня прозрачности при распределении средств через фонды ЕС и на эффективное взаи-

² European Transparency Initiative – ETI.

модействие институтов ЕС с многочисленными группами интересов. Коллегия комиссаров ЕС приняла решение о необходимости сформировать межведомственную рабочую группу для анализа вопросов, связанных с прозрачностью, и выработки комплекса регулятивных мер. Впоследствии, изучив отчет рабочей группы, ЕК опубликовала Сообщение о запуске «Инициативы», целью которой было обеспечить прозрачность информации о трех категориях групп давления, которые взаимодействуют с институтами ЕС: лоббистских структурах, бенефициарах структурных фондов ЕС и структурах, принимающих участие в процедурах публичных консультаций.

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

Тем не менее спустя годы после запуска этой инициативы не последовало никаких видимых результатов. Как выяснилось в ходе ряда проверок [EU Observer, 2010], информация, которую лоббисты вносят о себе в регистр, далеко не всегда отражает истинное положение дел, особенно когда дело касается источников финансирования [Greenwood, 2011]. В этом нет ничего удивительного, так как регистрация не является обязательной. Поэтому едва ли можно утверждать, что добровольная регистрация имела хоть какое-то влияние на повышение уровня прозрачности. В целом «Европейская инициатива прозрачности» не оправдала возлагаемых на нее надежд в силу указанных причин [ALTER-EU, 2009; ALTER-EU, 2012]. В вопросах участия групп интересов ставка на их способность к саморегулированию также потерпела крах [Chari, 2010].

Как заметил Р. С. Чари, «основная необходимость для введения регулирования участия групп интересов заключается в том, что общественность должна иметь представление о механизмах, посредством которых лоббисты привле-

каются к принятию политических решений, а также иметь возможность контролировать эти механизмы с тем, чтобы понимать, как принимаются политические решения [Chari, 2010]. Введение обязательного регистра для лоббистов действительно могло бы способствовать повышению уровня прозрачности и подотчетности. Кроме того, это гарантировало бы разным группам интересов равные возможности доступа к политическому участию.

Попытки многих исследователей определить ключевые составляющие успешного лоббирования приводят к выводу, что информационное обеспечение и финансовые ресурсы являются главными слагаемыми успеха [Vouwen, 2004]. Именно поэтому на первый взгляд может показаться, что группы деловых интересов пользуются преимуществом, в то время как группы гражданских интересов ущемлены, что в действительности не совсем так. Последние эмпирические исследования, проведенные профессором Х. Клювер, преодолевают противоречия и ограниченность ранних выводов о том, что необходимо для успешного отстаивания интересов в институтах исполнительной власти. Х. Клювер считает, что «лоббирование — это коллективное предприятие, в котором информация, гражданская поддержка и экономические возможности единой коалиции лоббистов влияют на исход всей кампании» [Klüver, 2012].

Важно, что поддержка гражданского общества в трактовке Х. Клювер рассматривается в качестве одного из главных факторов, определяющих успех лоббирования. А это значит, что даже без жесткого регулирования практика лоббирования не так порочна, как порой воспринимается учеными и активистами. Ведь для того, чтобы провести успешную кампанию, необходимо принимать во внимание гражданские интересы. Еще одним важным моментом в подходе Х. Клювер стало представление о лоббистских коалициях не как об отдельных игроках, но как об «общности акторов, которые преследуют одну политическую цель» [Klüver, 2012]. Это означает, что лоббирование является не индивидуальным предприятием, а сложным коллективным процессом, в котором участвует сразу несколько групп интересов, включая корпоративные и гражданские. Будучи объединенными одной политической целью, они пытаются повлиять на принятие политических решений с наилучшим для себя исходом.

Хорошей иллюстрацией здесь служит пример лоббистской кампании, имевшей место в момент обсуждения регламента, определяющего критерии, когда макулатура перестает быть отходами [Commission, 2013]. ЕК предложила изменить критерий, когда бумага перестает считаться отходами. По действующему законодательству это момент, когда бумага попала на перерабатывающее предприятие, по проекту нового регламента — более ранняя стадия сбора и сортировки бумаги. Комиссия полагала, что принятие данной меры будет способствовать повышению качества собираемой макулатуры и уменьшит административные издержки. Европейский сектор по переработке бумаги разделился на две коалиции: продавцы макулатуры (возглавляемые Европейской ас-

социацией по переработке бумаги³), которые ратовали за принятие регламента, и перерабатывающие предприятия (во главе с Ассоциацией европейских производителей бумаги⁴), которые выступали против принятия регламента. Несмотря на разность позиций, в каждую из коалиций входили не только бизнес-гиганты, но и профсоюзы, а также неправительственные организации. Используя СМИ, они пытались привлечь внимание общественности, придать обсуждению этого вопроса общеевропейский размах. В итоге с обеими сторонами ЕК провела консультации, которые затем продолжились в парламентском Комитете по окружающей среде, здравоохранению и продовольственной безопасности⁵, пока ЕП в конце концов не отклонил проект регламента. Данный пример одновременно демонстрирует усиление роли ЕП, поскольку регламент был возвращен на доработку в ЕК со следующей формулировкой: «Проект регламента Комиссии превышает исполнительные полномочия, которыми наделена Комиссия согласно базовому акту» [European Parliament, 2013].

Еще один весомый аргумент в пользу подхода Х. Клювер был предложен Д. Коэном и А. Катсайтисом, по мнению которых «было бы слишком просто считать, будто группы деловых интересов доминируют во всех сферах политики» [Coenand Katsaitis, 2013], что согласуется с элитарно-плюралистическим типом политической организации. До этого Д. Коэн совместно с Дж. Ричардсоном выявили ограничения данного подхода при определении характера взаимоотношений между Комиссией и группами интересов. В качестве альтернативы они предложили так называемый конъюнктурный плюрализм (*chameleonpluralism*), согласно которому доминирующий тип групп интересов, их количество и степень активности напрямую зависят от сферы политики, а также возраста и возможностей Генерального директората, ответственного за принятие решений [Coenand Richardson, 2009].

Анализируя различные кампании по лоббированию, можно легко найти подтверждение выводам Д. Коэна. Ярким примером могут служить «сельдевые войны», разразившиеся между Комиссией и Фарерскими островами. Несмотря на крайнюю заинтересованность частных рыболовных компаний и даже правительств стран — участниц ЕС в разрешении этого спора, Генеральный директорат по морским делам и рыболовству, будучи ключевым стейкхолдером по этому вопросу, крайне труднодостижим для лоббистов. Это объясняется тем, что рыболовная политика находится в совместном ведении относительно давно, с 1970 г. За это время не только сформировались методы и инструменты проведения политики, но и сложилась внушительная экспертная база, ряд исследовательских институтов и обсерваторий⁶, которые в полной мере снабжа-

³ European Recovered Paper Association – ERPA.

⁴ The Confederation of European Paper Industries – CEPI.

⁵ The Committee on the Environment, Public Health and Food Safety – ENVI.

⁶ Научно-технической и экономической Комитет по рыболовству – Scientific, Technical and

ют профильный Генеральный директорат необходимой информацией, чтобы прибегать к помощи лоббистов. На данной стадии у лоббистов чрезвычайно мало возможностей доступа к процессу принятия решений.

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

Повышение уровня прозрачности и подотчетности в работе ЕК возможно только с введением обязательной регистрации лоббистов наряду с системой санкций. Последнее слово в этом вопросе остается за ЕК, которая должна принять соответствующее решение и сделать информацию о своих экспертах открытой. Очевидно, что без обязательной регистрации лоббистов и свободного доступа к информации об экспертах невозможно говорить о прозрачности в работе ЕК, поэтому проблема демократического дефицита сохранится.

Способствует ли регулирование групп интересов большей демократизации ЕС?

Последствия регулирования практики лоббирования весьма противоречивы. Следует признать, что на данный момент учеными не установлена прямая взаимосвязь между регулированием представительства интересов и демократией. Тем не менее положительный эффект от введения регулирования деятельности лоббистов едва ли может быть оспорен, в то время как отсутствие регулирования лишь усугубляет политическое неравенство групп интересов, потому что лучше слышны голоса тех, кто обладает финансовыми ресурсами и социальной поддержкой, нежели более скромных, но не менее важных участников консультаций [Saurugger, 2008].

Безусловно, введение регулирования лоббизма будет иметь ряд последствий. Например, ведение лоббистской деятельности и участие в лоббистских кампаниях станет более затратно, а значит, ограничит участие некоторых

Economic Committee for Fisheries.

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

групп интересов, что абсолютно нормально для любого политического процесса. Одновременно регулирование лоббизма определенно способствует повышению уровня прозрачности и подотчетности — главных составляющих демократии. В связи с этим введение регулирования участия групп интересов в политическом процессе может быть рассмотрено как способ преодоления дефицита демократии в ЕС. Однако введение этой меры все-таки имеет ограниченное воздействие и не может быть рассмотрено как единовременное решение вопроса. Демократический дефицит является систематической проблемой, которая требует решения на всех уровнях, а не только на уровне представительства интересов. Помимо регулирования лоббирования необходимо также принимать другие меры, чтобы преодолеть дефицит демократии в Евросоюзе.

Библиографический список

1. ALTER-EU. (2009). The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure? Retrieved from <http://www.alter-eu.org/documents/2009/06/lobby-register-fails-transparency-test>
2. ALTER-EU. (2012). Transparency Register Remains Opaque and Poorly Scrutinised. Retrieved from <http://www.alter-eu.org/documents/2012/09/shortcomings-transparency-register>
3. Beetham, D. (1994). *Democracy and Human Rights*. Cambridge: Polity Press.
4. Bouwen, P. 2004. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions. *European Journal of Political Research*, 43 (3), 337-369.
5. Bouwen, P. (2002). Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // *Journal of European Public Policy*, 9 (3), 365-390.
6. Broscheid, A. & Coen, D. (2007). Lobbying Activity and Fora Creation in the EU: Empirically Exploring the Nature of the Policy Good. *Journal of European Public Policy*, 14 (3), 346-365.
7. Chari, R. S., Murphy, G. & Hogan, J. (2010). *Regulating Lobbying: A Global Comparison*. Manchester: Manchester University Press.
8. Christiansen, T. (2005). The European Commission: the European Executive Between Continuity and Change // *European Union: Power and Policy Making* / Ed. J. Richardson. London: Routledge.
9. Chryssochoou, D. N. (2010). Europe's Contested Democracy. In *European Union Politics* / ed. by M. Cini & B. N. Perez-Solorzano (pp. 377-389). Oxford: Oxford University Press.
10. Coen, D. & Katsaitis A. (2013). Chameleon Pluralism in the EU: an Empirical Study of the European Commission Interest Group Density and Diversity across Policy Domains. *Journal of European Public Policy*, 20 (8), 1104-1119.
11. Coen, D. & Richardson J. (2009). Learning to Lobby the European Union: 20 Years of Change. In *Lobbying the EU*/ed. by D. Coen & J. Richardson (pp. 1-13). Oxford: Oxford University Press.

12. Coen, D. (2007). Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying. *Journal of European Public Policy*, 14 (3), 333-345.
13. Eising R. (2005). The Access of Business Interest to European Institutions: Notes Towards a Theory. Retrieved from URL: https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-publications/workingpapers/working-papers2005/wp05_29.pdf
14. EU Observer. (2010). EU Lobbyist Register Blasted as Wildly Inaccurate. Retrieved from <http://euobserver.com/9/30910/?rk=1>
15. Eurobarometer. (2014). Public Opinion in the European Union. Retrieved from http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/spring_eurobarometer_july_2014.pdf
16. European Commission. (2013). Proposal for a Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6 (1) of Directive 2008/98/EC on waste. Brussels. Retrieved from [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2013\)0502_/com_com\(2013\)0502_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2013)0502_/com_com(2013)0502_en.pdf)
17. European Commission. (2006). A Green Paper on European Transparency Initiative. Brussels. Retrieved from URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52006DC0194: EN: NOT>
18. European Parliament. (2013). Resolution of 10 December 2013 on the Draft Council Regulation on Defining Criteria Determining When Recovered Paper Ceases to be Waste Pursuant to Article 6 (1) of Directive 2008/98/EC on waste (D021155/01-2012/2742 (RPS)). Retrieved from <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+MOTION+B7-2013-0553+0+DOC+XML+V0//EN>
19. Featherstone, K. (1994). Jean Monnet and the Democratic Deficit in the European Union. *Journal of Common Market Studies*, 32 (2), 149-170.
20. Greenwood, J. (2003). *Interest Representation in the European Union*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.
21. Greenwood, J. (2011). The Lobby Regulation Element of the European Transparency Initiative: Between Liberal and Deliberative Models of Democracy. *Comparative European Politics*, 9 (3), 317-343.
22. Hauser, H. (2011). European Union Lobbying Post-Lisbon: an Economic Analysis. *Berkeley Journal of International Law*, 29 (2), 680-709.
23. Heard-Laureote, K. (2010). *European Union Governance: Effectiveness and Legitimacy in European Union Commission*. London: Taylor and Francis Group.
24. Hix, S. & Follesdal, A. (2006). Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik. *Journal of Common Market Studies*, 44 (3), 533-562.
25. Hix, S. & Marsh, M. (2011). Second-Order Effects Plus Pan-European Political Swings: An analysis of European Parliament elections across time. *Electoral Studies*, (30), 4-15.
26. Jans, T. & Piedrafita, S. (2009). The Role of National Parliaments in European Decision-Making. *EIPAScope*, (1), 19-26.
27. Juncker, J.-C. (2014). A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Retrieved from http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/docs/pg_en.pdf
28. Kanol, D. (2012). Should the European Commission enact a mandatory lobby register? *Journal of Contemporary European Research*, 8 (4), 519-529.

29. Klüver, H. (2013). Lobbying as a Collective Enterprise: Winners and Losers of Policy Formulation in the European Union. *Journal of European Public Policy*, 20 (1), 59-76.
30. Kohler-Koch, B. & Eising, R. 1999. *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge.
31. Michalowitz, I. (2005). Assessing Conditions for Influence of Interest Groups in the EU. *Political Science Series*, (106), 1-28.
32. Persson, T. (2009). Civil Society Participation and Accountability. In *The Illusion of Accountability in the European Union*/ed. by S. Gustavsson, C. Karlsson & T. Persson (pp. 141-154). New York: Routledge.
33. Richardson, J. (2001). *Policy Making in the EU: Interests, Ideas and Garbage Cans of Primeval Soup. European Union Power and Policy Making*/Ed. J. Richardson (pp. 3-30). London: Palgrave.
34. Saurugger, S. (2008). *Interest Groups and Democracy in the European Union. West European Politics*, 31 (6), 1274-1291.
35. Scharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: Oxford University Press.
36. Weiler, J.H. H., Ulrich R. H. & Mayer, F. (1995). European Democracy and its Critique. *West European Politics*, 18 (3), 4-39.

.....

LOBBYING REGULATION IN THE EUROPEAN UNION AS A WAY TO OVERCOME DEMOCRATIC DEFICIT

D. E. Rudenkova

Daria Rudenkova, Junior Research Associate, Institute of World Economy and International Relations of Russian Academy of Sciences, Moscow, Russia. E-mail: rudenkova.daria@gmail.com

This article contributes to the discussion surrounding involvement of interest groups in the political process of the European Union. My purpose here is to inspect current political studies on democratic deficit of the EU and try to find out which mode of lobbying regulation could mostly contribute to overcoming the democratic deficit. The article is focused on the European Commission's cooperation with lobbyists and groups of interest especially taking into consideration the newly formed Commission and the first President-elect into power. The analysis is based on two major democratic notions: accountability and transparency. The issue of the democratic deficit of the European Union seems to have been there forever. Yet there is no common attitude among scholars to this problem. Bringing theoretical considerations on democratic deficit with lobbying regulation approaches, I argue that an adequate regulation of interest groups representation increases accountability and transparency and, therefore, it can be considered to be a method to deal with the problem of the democratic deficit. The results suggest that attempts of self-regulation did not bring the desired effect, which is why mandatory regulation is expected to be more effective. At the same time, I have discovered a range of limitations of mandatory regulation, and my take on it is also exposed in this article.

Key words: European Union, European Commission, lobbying, interest groups, democratic deficit, accountability, transparency.