

УДК-327

DOI: 10.17072/2218-1067-2021-4-63-74

## РЕГИОНАЛИСТСКИЙ ЛОББИЗМ В ИНСТИТУТАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

М. В. Грабевник

*Грабевник Михаил Владимирович*, к.полит.н., младший научный сотрудник,  
Пермский федеральный исследовательский центр УрО РАН.  
E-mail: m.grabevnik@gmail.com (ORCID: 0000-0002-3321-7519; ResearcherID: G-5572-2018).

### Аннотация

Исследовательский предмет настоящей статьи составляет представленность регионалистских лоббистских организаций в институтах Европейского союза. На основе анализа реестра лоббистских групп Transparency Register характеризуется структура регионалистского лоббизма в институтах Европейского союза. Результаты анализа демонстрируют, что региональные и муниципальные властные органы европейских стран при сохранении формального присутствия в качестве лоббистских групп в институтах Европейского союза фактически остаются неспособными влиять на процесс принятия политических решений на супранациональном уровне, тогда как доминирующую позицию среди регионалистских лоббистских групп занимают организации, представляющие интересы, прежде всего, ассоциаций регионов (а не отдельных регионов и муниципалитетов). Доминирование ассоциаций как главных регионалистских акторов в европейском лоббизме обусловлено административными удобствами опосредованной коммуникации, в которой ассоциации выступают медиаторами между региональным и европейским элементами многоуровневого управления. Подобная структура регионалистского лоббизма удовлетворяет принципам элитарно-плюралистической модели более, чем современным моделям некорпоративного лоббизма или конъюнктурного плюрализма.

**Ключевые слова:** регионализм; Европейский союз; лоббизм; группы интересов; многоуровневое управление.

В ходе длительного интеграционного процесса в рамках Европейского союза установился динамичный баланс между региональным, национальным и наднациональным уровнями, который реализуется благодаря системе многоуровневого управления (multi-level governance), где решения принимаются коллективно и с учетом широкого плюрализма интересов (Hooghe, Marks, 2001). Система многоуровневого управления предполагает, что процесс принятия политических решений не организован централизованно и монополизирован доминирующими политическими акторами, а представляет собой процесс согласования коллективного решения, в котором принимают участие акторы разного типа (политические, экономические, общественные, экспертные) и разных административных уровней (локального, регионального, национального, супранационального). Подобный формат многоуровневого управления в Европейском союзе актуализировал вопрос участия в политическом процессе негосударственных акторов, лоббистов, экспертных групп. Многоуровневость, децентрализованность и асимметричность управления в ЕС подпитывают тенденции вовлеченности и активности лоббистских групп в институтах ЕС (Стрежнева, 2009: 61).

Одним из ярких примеров реализации принципов многоуровневого управления является региональная политика Европейского союза. Европейская комиссия регулярно разрабатывает программы поддержки и развития европейских регионов, привлекая к совместному принятию решений муниципальные (реже) и региональные (чаще) властные органы, а также экспертные группы и группы интересов.

В данной связи актуализируется вопрос о необходимости участия в качестве лоббистских групп в институтах ЕС (прежде всего, в Европейской комиссии, но также и в Европейском парламенте), организаций, ассоциированных с региональными властными органами и напрямую их репрезентирующие. С одной стороны, регионы представлены в рамках системы многоуровневого управления Европейского союза, что позволяет им влиять на процесс принятия решений на европейском уровне.

С другой стороны, часть европейских регионов дополнительно представлена лоббистскими группами в ключевых институтах Европейского союза (Европейской комиссии и Европейском парламенте). В каких целях и насколько эффективно европейские регионы и муниципалитеты используют лоббизм как дополнительную институциональную возможность для регионализма как политического курса (policy) и политики (politics)? Данный вопрос представленности регионов в качестве лоббистских организаций в институциональной системе ЕС остается актуальным.

Исследовательский фокус настоящей статьи, таким образом, наведен на представленность региональных и локальных органов власти европейских государств в институтах Европейского союза посредством групп интересов или лоббистских организаций. По состоянию на 2021 г. в Transparency Register официально зарегистрированы 567 организации, репрезентирующие органы локальной и региональной власти (organizations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities), что составляет лишь 4.55% от общей доли лоббистских групп в институтах Европейского союза<sup>1</sup>. Именно они и представляют исследовательский интерес в рамках настоящей статьи.

### Модели европейского лоббизма: теоретико-методологические исследования

Как отмечает Д.Моисеева, к концу XX в. в исследованиях представительства интересов в институтах Европейского союза складываются основы консолидированного теоретического обоснования роли и места лоббистских групп и групп интересов в европейском политическом процессе (Моисеева, 2017: 24). Исследования, заложившие подобный теоретико-концептуальный фундамент изучения лоббизма в ЕС, фокусировались на формах и механизмах представительства групп интересов, а также на способах и методах лоббирования решений и совместного представительства интересов. Широкий пул подобных исследований посвящен специфике национальных практик и моделей лоббирования интересов и перенесению национальных методов и методик на уровень Европейского союза (Katzenstein, 1987).

Место теоретико-методологических исследований европейского лоббизма, широко распространенных в 1970–1990-е гг., оказалось занято в начале 2000-х гг. практическими и прикладными исследованиями многоуровневого управления и процессов интеграции в Европейском союзе. На основании анализа эмпирических данных в рамках прикладных исследований в «нулевые» годы была сформирована рабочая типология представительств групп интересов (Coen, 2007: 334). Первый, *плюралистический*, тип представительства групп интересов предполагает равный доступ лоббистских групп к участию в формировании политического курса, открытость органов власти по отношению к лоббистским группам, высокий уровень функциональной фрагментации лоббистского поля (Clive, 1993). Ограничение данного типа заключается в том, что в реальной политике доступ к процессу принятия политических решений обусловлен конфигурацией ресурсов, которыми обладают лоббистские группы, и не распределяется в равной мере. Второй тип, *элитарно-плюралистический*, нейтрализует ограничения первого типа. Согласно ему, доступ к политико-административному процессу получают те группы интересов, которые обладают более значительными экономическими и административными ресурсами по сравнению с конкурентами. Властные институты в данном типе выступают в качестве административных медиаторов и регуляторов конфликтов между лоббистскими группами. Третий, *неокорпоративистский*, тип представительства групп интересов характеризует отношения кооперации и сотрудничества как между властными институциями и лоббистскими группами, так и между последними. Подразумевается, что властные институты предоставляют лоббистским группам доступ к процессу принятия политических решений в обмен на лояльность таких групп к установленным формальным и неформальным правилам игры. Сотрудничество и кооперация, таким образом, рассматриваются в качестве стабилизирующего фактора многоуровневого управления (Моисеева, 2017: 26).

Указанные типы представительства лоббистских групп в европейских властных институтах позволяют объяснять модели институционализации групп интересов в процессе многоуровневого управления лишь фрагментарно. Доминирование одного из типов в исследовательском поле подразумевало бы его более высокий объяснительный потенциал в отношении влияния лоббистских групп. Однако, безусловно, универсального идеального типа в «черном ящике» лоббистского пространства наблюдать не приходится, а объяснительные механизмы скрываются скорее в диалектике типов, нежели в их сепаратном применении.

<sup>1</sup> Transparency Register [Online]. Available at: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/> (Accessed: March 20<sup>th</sup>, 2021).

Вместе с тем важно отметить, что широкий пул исследований 2000–2010-х гг. демонстрируют, что эффективность и успешность лоббистских групп основывается, прежде всего, на информационных и финансовых ресурсах (Eising, 2007; Bennett, 1999). Исследование П. Боуэна в отношении бизнес-лоббистских групп в Европейском парламенте в период 2000–2001 гг. показывает, что одним из главных факторов усиления взаимоотношений депутатов Европейского парламента и представителей экономических групп интересов является политическое знание (неформальных правил игры и аргументов в политической борьбе), нежели техническое экспертное знание (формальных правил игры) (Bouwen, 2004a; Bouwen, 2004b; Bouwen, Mccown, 2007). Более того, как замечают П.Боуэн и М.МакКоун, по мере усиления роли Европейского парламента в 2000-е гг. происходит усиление интереса лоббистских групп к департаментам, комитетам и секретариатам европейской ассамблеи (Bouwen, Mccown, 2007). Ожидание лоббистов состоит в том, что законодательные полномочия делают Европейский парламента более зависимым от групп интересов, бизнеса и экспертных сообществ в доступе к важной политико-релевантной информации. По мнению европейских исследователей, такое ожидание имеет некоторые основания: информационные потребности парламента с широкими законодательными полномочиями требуют, чтобы Европейский парламента расширил круг своих экспертных источников (Busby, 2013; Judge, Earnshaw, 2011), что, в свою очередь, усиливает политическое влияние лоббистских групп (Burson-Marsteller, 2013; Coen, Katsaitis, 2019).

В данном контексте, пытаясь преодолеть теоретико-методологические ограничения подходов плюрализма и некорпоративизма, П.Боуэн формулирует *рациональную теорию доступа* (Bouwen, 2002: 368). Он развивает принцип ресурсозависимости представительства лоббистских групп, на основе которого предпринимается попытка объяснить вариацию степени открытости властных институтов к группам интересов. По мнению исследователя, ключевыми ресурсами, универсальными для всех типов лоббистских групп, выступают информация (information) и доступ (access) к процессу принятия политических решений. Вместе с тем доступ (access) лоббистских групп к участию в многоуровневом управлении обусловлен динамическим равновесием информационной потребности (demand) со стороны властных институтов и соответствующим предложением (supply) – со стороны групп интересов. Анализ доступа (access) лоббистских групп к участию в процессе принятия решения, таким образом, должен быть основан на изучении, прежде всего, потребности и предложения информации и стратегий акторов данного процесса. Вместе с тем П. Боуэн предлагает схему операционализации ключевых параметров лоббирования (доступа, потребности, предложения) для прикладных эмпирических исследований лоббизма. Так, стратегия лоббистской группы зависит от трех ключевых групповых признаков: размера группы, национального контекста, экономического базиса. Размер группы и её экономические ресурсы определяют склонность группы к сотрудничеству и кооперации с другими лоббистскими группами, а национальный контекст оказывает влияние на широту спектра лоббистских возможностей группы.

Исследовательская модель П.Боуэна послужила методологическим основанием для многих последующих исследований европейского лоббизма. Такие исследования, преимущественно, были (и остаются) предметно ориентированы, прежде всего, на экономические лоббистские группы (бизнес, транснациональные корпорации, трейд-юнионы, профессиональные группы интересов и т.п.). К таким исследованиям можно отнести работы Д.Коэна и Дж.Ричардсона (Coen, Richardson, 2009), Р. Ван Шеделена (Van Schendelen, 2002), А. Чалмерса (Chalmers, 2011), Г.Клювера (Kluver, 2013), С.Перегудова (Перегудов, 2009), Д. Моисеевой (Руденковой) (Руденкова, 2015a; Руденкова, 2015b; Моисеева, 2017), А.Шохина и Е.Королева (Шохин, Королев, 2008).

Доминирование деловых и экономических лоббистских групп часто объясняется исследователями с помощью аргументов элитарно-плюралистического подхода. Вместе с тем использование исключительно экономического ресурсного аргумента для объяснения доступа экономических групп интересов к процессу принятия решения является некоторым редуцированием исследовательской проблемы. Исследователь Г.Клювер отмечает, что на доступ лоббистских групп к процессу принятия политических решений, помимо экономических ресурсов, оказывают влияние такие факторы, как гражданская поддержка и соотнесение групповых (партикулярных) интересов с интересами коллективными (интересами сообщества) (Kluver, 2013). Труды Д. Коэна, совместно с коллегами Дж. Ричардсоном (Coen, Richardson, 2009) и А. Катсаитисом (Coen, Katsaitis, 2013), также фиксируют ограниченность элитарно-плюралистического подхода и предлагают в качестве альтернативного собственный подход, который российская исследовательница Д. Моисеева обозначает как *конъюнктурный плюрализм* (chameleon pluralism) (Моисеева, 2017: 30). Согласно данному подходу, степень доступа различных типов лоббистских групп объясняется напрямую конкретной сферой политики

(policy), которая выступает в качестве пространства для лоббистской конкуренции, а также длительностью существования конкретного структурного подразделения (директората, департамента и пр.) властных институтов Европейского союза, ответственного за подготовку политического решения (Coen, Katsaitis, 2013).

Дополнительный вклад в изучении факторов представленности лоббистов в институтах ЕС вносят качественно-количественные исследования Д. Маршалла. Его исследования посвящены институциональным факторам стратегий лоббистских групп в Европейском парламенте и форматам взаимодействий представителей лобби и экспертных сообществ с депутатами ЕП (Marshall, 2010; Marshall, 2012; Marshall, 2015). Используя данные опросных техник в сочетании с анализом правовой документации, Д. Маршалл показывает, что в 2006–2010 гг. комитеты Европейского парламента активно, но в то же время довольно скрытно, используют информацию, полученную во взаимодействии как с профильными экспертами из Европейской комиссии, так и с независимыми экспертами и представителями лоббистских групп (Marshall, 2012).

Таким образом, очевидно, что исследовательский интерес в предметном поле европейского лоббизма сконцентрирован, прежде всего, на экономических группах интересов. Стоит отметить, что помимо доминирующих в пространстве европейского лоббизма экономических лобби, существуют также и другие группы интересов, к числу которых можно отнести и регионалистские лоббистские организации, представляющие интересы конкретных европейских регионов и нередко ассоциированных с региональными властными органами. Исследования подобных кейсов регионалистских лоббистских групп немногочисленны, что подчеркивает исследовательский интерес к данной проблематике и её актуальность. Настоящая статья нацелена на рассмотрение предмета и структуры регионалистских лоббистских групп в институтах Европейского союза.

Лоббистские группы в настоящей статье понимаются как организации и отдельные персоны, которые занимаются лоббистской деятельностью в институтах Европейского союза (прежде всего, в Европейской комиссии и Европейском парламенте). Согласно официальным документам Европейского союза понятия «лоббизм» и «представительство интересов» практически тождественны и означают любую *«формальную и неформальную деятельность организации, имеющую целью повлиять на формирование политики и процессы принятия политических решений в институтах Европейского союза»* (European Commission, 2006).

Регионалистское содержание лоббистских групп (и, соответственно, их идентификация как регионалистских) рассматривается в русле методологических работ Э.Мазетти, А.Шэкеля, М.Роземы, Р.Таагаперы (Masseti, Schakel, 2016; Rosema, 2006; Taagepera, 2007). Регионализм в данной статье понимается как субнациональный регионализм, регионалистское движение, которое стремится к политическому конституированию региона, обретению им политической субъектности и включению его в политический процесс (Панов, 2020). В целом он трактуется как политический курс или политическая стратегия региональных акторов, направленный на артикуляцию требований регионального сообщества. Идентификация регионалистских лоббистских групп основана на фиксации регионального уровня интересов группы и заявленных групповых целей, данные по которым содержатся в регистре Transparency Register (параметр «level of interest» и параметр «goals/remit», соответственно). Хотя подобная методика идентификации лоббистских групп как регионалистских содержит ограничения формального характера, она является, на взгляд автора, наиболее конвенциональной в рамках текущего этапа исследований представленного предмета.

### **Регионалистские лоббистские организации в Европейском союзе: структурирование пространства**

В качестве основного источника в настоящей статье используется база данных Transparency Register<sup>2</sup>. Регистр был создан в 2011 г. в целях регулирования и контроля активности лоббистских групп и групп интересов в институтах ЕС и предполагает единую регистрацию (и Европейская комиссия, и Европейский парламент). Несмотря на некоторые содержательные ограничения, сегодня база данных Transparency Register предоставляет информацию по более чем двум десяткам параметров, включая важные содержательные характеристики (страна/регион, цели организации, интересы организации, административный уровень интереса, участие в инициативах ЕС и/или экспертных группах, финансовой отчетности и пр.).

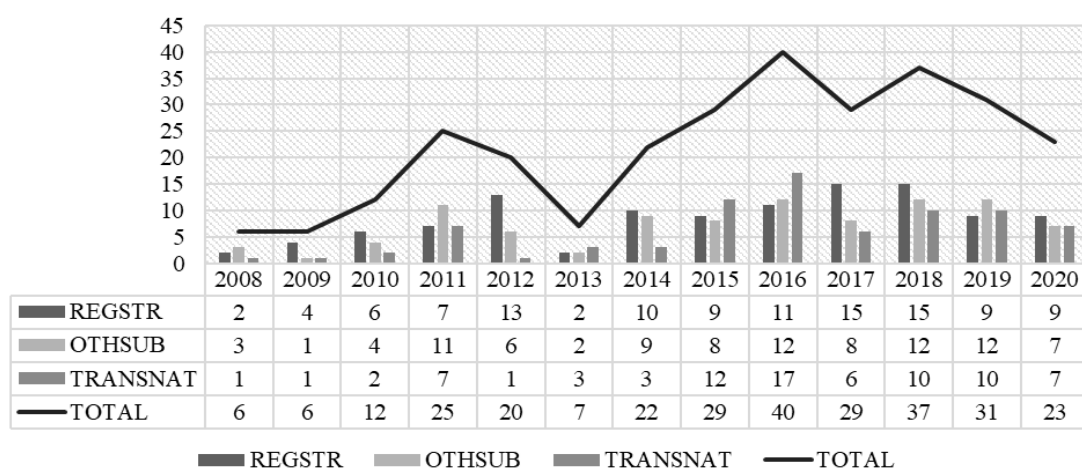
<sup>2</sup> Transparency Register [Online]. Available at: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/> (Accessed: March 20<sup>th</sup>, 2021).



Что более важно, Transparency Register в открытом доступе предоставляет информацию о наличии у организаций допуска к участию в переговорных процессах в комитетах и департаментах Европейского парламента и Европейской комиссии, что позволяет сформировать представление о их профессиональной вовлеченности (но не об активности). Схема получения подобного доступа предполагает годовую аккредитацию организации для получения по запросу допуска в структуры Европейского парламента или Европейской комиссии, которые подразумевает существенные возможности для формальной и неформальной коммуникации как с государственными служащими, так и с представителями других групп интересов.

Исследовательский интерес настоящей статьи сосредоточен на регионалистских лоббистских группах. По состоянию на март 2021 г. в Transparency Register официально зарегистрированы 567 организаций, репрезентирующие органы локальной и региональной власти (organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities), что составляет лишь 4.55% от общей доли лоббистских групп в институтах Европейского союза<sup>3</sup>. Помимо организаций, ассоциированных с властными институциями и их ассоциациями, в данную категорию также включают публичные организации, которые не могут быть отнесены к любой другой из категорий реестра в целом (280 организаций, подпадающих по категорию «Other public or mixed entities, created by law whose purpose is to act in the public interest»).

В «сухом остатке» представительство именно регионалистских акторов в лоббистском институциональном поле Европейского союза составляют 287 организаций: 112 лоббистских организаций, репрезентирующих региональные властные органы (regional structures); 95 – другие субнациональные (прежде всего, муниципальные) властные институции (other sub-national public authorities); 80 – межрегиональные сети и ассоциации регионов (transnational associations and networks of public regional or other sub-national authorities).



**Рис. 1** Динамика институционализации регионалистских лоббистских групп в институтах Европейского союза

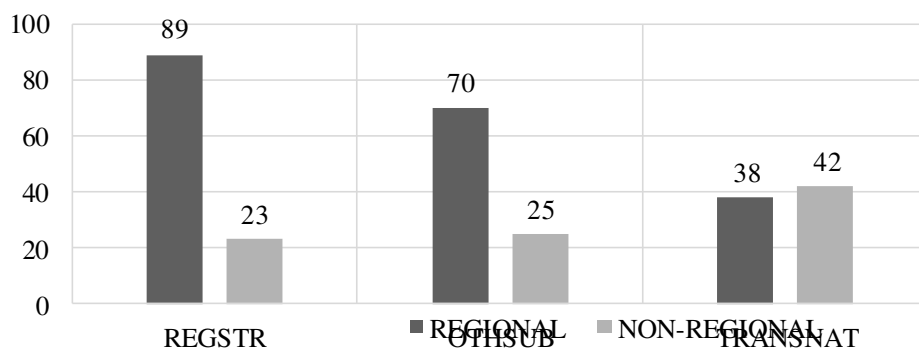
\* Составлено автором по данным портала Transparency Register (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/>)

\*\* REGSTR (Regional Structures) - лоббистские организации, репрезентирующие региональные властные органы. OTHSUB (Other Sub-National Public Authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие иные субнациональные властные институции. TRANSNAT (Transnational Associations and Networks of Public Regional or Other Sub-national Authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие межрегиональные сети и ассоциации регионов.

Первичный анализ данных демонстрирует, что в динамике институционализации регионалистских лоббистских групп в институтах Европейского союза наблюдается определенные тренды: два периода роста представительства (2008–2012 и 2014–2018) и два следующих за ними периода количественного снижения представительства (2012–2013 и 2018–2020).

<sup>3</sup> Transparency Register [Online]. Available at: <https://ec.europa.eu/transparencyregister/> (Accessed: August 20<sup>th</sup>, 2021).

Между тем, необходимо внести дополнительный критерий регионализма для обозначения выборочной совокупности регионалистских лоббистских групп, фиксируемый в соответствии с формальными целями лоббистских групп и их уровнем интереса (параметры «goals/remit» и «level of interest»). Данные, проиллюстрированные в диаграмме (рис.2), демонстрируют, что далеко не все из рассматриваемых лоббистских групп определяют в качестве уровня групповых интересов и целей региональный уровень. Что касается лоббистских организаций, репрезентирующих региональные властные органы (regional structures) и репрезентирующие иные субнациональные властные институты (other sub-national public authorities), то в их случае наблюдается уверенная ориентация на региональный уровень лоббистского интереса (89/112 и 70/95, соответственно). Напротив, что касается лоббистских организаций, репрезентирующих межрегиональные сети и ассоциации регионов (transnational associations and networks of public regional or other sub-national authorities), то их ориентация на региональный уровень определена не столь четко: 42/80 организации данной категории ориентированы, прежде всего, на иные административные уровни (национальный, европейский, глобальный).



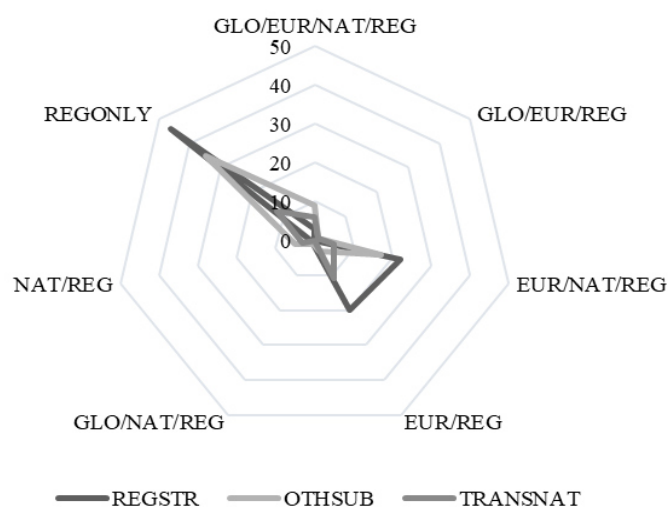
**Рис. 2 Распределение региональных лоббистских групп по критерию наличия регионального уровня интереса**

\* Составлено автором по данным портала Transparency Register (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/>)

\*\* REGSTR (Regional Structures) – лоббистские организации, репрезентирующие региональные властные органы. OTHSUB (Other Sub-National Public Authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие иные субнациональные властные институты. TRANSNAT (Transnational associations and networks of public regional or other sub-national authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие межрегиональные сети и ассоциации регионов

При этом каждая лоббистская организация в праве ориентироваться в соответствии с собственными целями и интересами на несколько административных уровней, не ограничиваясь исключительно региональным уровнем (only regional level). Подобным образом среди регионалистских лоббистских групп наблюдается вариативность в выборе уровней лоббистских интересов, где региональный уровень может быть сопряжен с европейским и национальным уровнями. Регионалистские лоббистские группы, таким образом, склонны указывать уровень собственных интересов как исключительно региональный (only regional level): 46/89 среди организаций, представляющих интересы региональных властных органов; 35/70 среди организаций, представляющих интересы иных субнациональных властных институтов; 12/38 среди организаций, представляющих интересы межрегиональных сетей и ассоциаций регионов. Остальные регионалистские лоббистские группы, не идентифицирующие региональный уровень интересов как исключительный, склонны дополнительно указывать либо европейский уровень (European and regional levels), либо европейский и национальный уровни (European, national and regional levels). Иными словами, регионалистские лоббистские группы ориентированы, прежде всего, на региональный уровень, который может быть определен как исключительный, либо в совокупности с европейским (чаще) или европейским и национальным (реже) уровнями интересов (рис.3). Примечательно, что регионалистские лоббистские группы в данной контексте не склонны смешивать региональный уровень интересов отдельно с национальным уровнем. Подобная ситуация, вероятно, обусловлена тем, что национальный и региональный уровни интересов в рамках регионализма «соприкасаются» на традиционных аренах борьбы «центра-регионов» (региональные

ассамблеи и администрации, регионалистские партии, общенациональный политический процесс и пр.). Более того, комплексные конфигурации уровней интересов (европейский/ региональный или европейский/ национальный/ региональный) регионалистских лоббистских групп обусловлены принципами многоуровневого управления в пространстве Европейского союза.



**Рис. 3 Распределение региональных лоббистских групп: вариации регионального уровня интереса**

\* Составлено автором по данным портала Transparency Register (<https://ec.europa.eu/transparencyregister/>)

\*\* REGSTR (Regional Structures) – лоббистские организации, репрезентирующие региональные властные органы. OTHSUB (Other Sub-National Public Authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие иные субнациональные властные институты. TRANSNAT (Transnational associations and networks of public regional or other sub-national authorities) – лоббистские организации, репрезентирующие межрегиональные сети и ассоциации регионов

\*\*\* GLO/EUR/NAT/REG (Global/ European/ National/ Regional) – глобальный/ европейский/ национальный/ региональный уровни интересов лоббистских групп. GLO/EUR/REG (Global/ European/ Regional) – глобальный/ европейский / региональный уровни интересов лоббистских групп. EUR/NAT/REG (European/ National/ Regional) – европейский/ национальный/ региональный уровни интересов лоббистских групп. GLO/EUR/NAT/REG (European/Regional) – европейский / региональный уровни интересов лоббистских групп. GLO/NAT/REG (Global/ National/ Regional) – глобальный/ национальный/ региональный уровни интересов лоббистских групп. NAT/REG (National/ Regional) – национальный/ региональный уровни интересов лоббистских групп. REGONLY (Regional) – региональный уровень интересов лоббистских групп.

Такие параметры, как категория лоббистской группы (regional structures/ sub-national public authorities/ transnational associations and networks of regions) и уровень её интереса (level of interest) далеко не всегда соотносятся с фактической репрезентацией конкретного административного актора. Иными словами, если лоббистская организация ассоциирована с региональным властным институтом, это не означает абсолютной уверенности в том, что в рамках формальных правил Transparency Register такая лоббистская группа будет отнесена к категории Regional Structures (и наоборот). Таким образом, для того, чтобы понять какого конкретного институционального актора (а также какой административный уровень) репрезентируют лоббистские группы, необходимо обратиться к анализу их названий, целей и фактического местоположения такой группы. Подобный анализ был проведен на основании модифицированной базы данных Transparency Register и представлен в сводной таблице ниже.

**Регионалистские лоббистские группы:  
национальные государства/ административные уровни**

	<b>Country</b>	<b>Municipality</b>	<b>Region</b>	<b>Association</b>	<b>National</b>	<b>Total</b>
	Austria	0	0	0	2	2
	<b>Belgium</b>	<b>0</b>	<b>9</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>24</b>
	Bulgaria	0	0	1	0	1
	Croatia	0	1	1	0	2
	Cyprus	0	2	0	0	2
	Denmark	0	4	4	0	8
	Finland	2	4	2	1	9
	<b>France</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>24</b>
	<b>Germany</b>	<b>6</b>	<b>6</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>19</b>
0	Hungary	1	0	0	1	2
1	Ireland	1	0	0	0	1
<b>2</b>	<b>Italy</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>12</b>
3	Luxembourg	0	0	1	0	1
<b>4</b>	<b>Netherlands</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>14</b>
5	Norway	0	1	1	0	2
6	Poland	4	0	3	0	7
7	Portugal	1	2	0	2	5
8	Romania	0	2	0	0	2
9	Slovakia	0	2	0	0	2
0	Slovenia	1	0	1	0	2
<b>1</b>	<b>Spain</b>	<b>3</b>	<b>11</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>20</b>
<b>2</b>	<b>Sweden</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>20</b>
3	Switzerland	0	0	0	1	1
4	United Kingdom	0	4	1	4	9
	Non-Euro Courtiers	0	0	6	0	6
	<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>68</b>	<b>57</b>	<b>33</b>	<b>197</b>

\* Составлено автором по данным портала Transparency Register (<https://ec.europa.eu/transparenceregister/>)

\*\* Municipality – лоббистские организации, репрезентирующие органы муниципальной/локальной власти; Region – лоббистские организации, репрезентирующие органы региональной власти; Association – лоббистские организации, репрезентирующие ассоциации регионов; National – лоббистские организации, репрезентирующие национальный центр государства.



Анализ данных позволяет выявить несколько закономерностей. Регионалистские лоббистские группы чаще всего представляют либо регионы (34.51%), либо ассоциации таковых (28.93%). Остальная часть регионалистских лоббистских организаций репрезентирует органы муниципальной / локальной власти (19.79%). Важно также отметить, что нередко национальные центры европейских государств также включаются в лоббистское поле в пространстве Европейского союза. Среди регионалистских лоббистских организаций доля групп, репрезентирующих интересы национального центра, составляет 16.75%.

В разрезе национальных государств следует отметить ведущую роль в регионалистском лоббистском поле институций Бельгии (12.18%); Франции (12.18%); Испании (10.15%); Швеции (10.15%); Германии (9.64%); Нидерландов (7.10%) и Италии (6.09%), что соотносится с географией европейского регионализма. Вместе с тем, бельгийские и французские регионалистские лоббистские организации чаще всего представляют ассоциации регионов, тогда как Испания, Швеция, Германия и Нидерланды представлены, преимущественно, институциями от муниципалитетов и регионов.

«Локомотивами» регионализма в разрезе лоббистских групп в институтах Европейского союза можно назвать испанские, шведские, германские и нидерландские муниципалитеты и регионы. Наиболее ярким и разнообразным выглядит представительство среди регионалистского лоббистского поля испанских регионов (Андалусия, Балеарские острова, Валенсия, Кастилия-Ла-Манча, Каталония, Риоха) и муниципалитетов (Барселона, Бельмонте-де-Миранда Астурия, Уэльва). Стоит отметить широкую представленность шведских регионов (Верmland, Вестерботтен, Вестра-Гёталанд, Евлеборг, Сконе, Эстергётланд) и муниципалитетов (Гётеборг, Карлстад, Мальмё), а также германских регионов (Баден-Вюртемберг, Бавария, Гессен, Северный Рейн-Вестфалия) и муниципалитетов (Берзенбрюк, Дрезден, Регенсбург, Ульм, Франкфурт-на-Майне, Штутгарт). При этом, наиболее представленным регионом среди регионалистских лоббистских организаций стал бельгийский регион Фландрия (9 лоббистских групп).

Безусловно, само наличие регионалистской институции в институциональной системе европейского лоббизма не говорит об эффективности её деятельности и даже о каком-либо потенциале влияния на процесс принятия политических решений. Количество официально зарегистрированных в качестве лоббистов лиц среди регионалистских лоббистских групп (197) составляет 1 006 сотрудников (в среднем исчислении 5.10 сотрудника на 1 организацию). Между тем, лишь 3.47% (35/1006) из них аккредитованы как сотрудники, имеющие официальное право и допуск физически присутствовать в стенах Европейской комиссии и Европейском парламенте. Абсолютное большинство (85.71%) аккредитованных лоббистов представляют ассоциации регионов, тогда как лоббистские организации, репрезентирующие интересы конкретных регионов и муниципалитетов, фактически выключены из политического процесса и составляют лишь формальное представительство в институтах ЕС. Более того, подавляющую часть организаций, имеющих аккредитованных лоббистов, составляют ассоциации, расположенные в национальных центрах Бельгии и Франции (91.6%). Примерами подобных ассоциаций являются: Assembly of European Regions; European Network of Cities and Regions for the Social Economy; Conference of Peripheral Maritime Regions; Conseil des Communes et Régions d'Europe; Stockholm Region Association for European Affairs.

Тем не менее, в арсенале регионалистских лоббистских организаций, репрезентирующих конкретные регионы и муниципалитеты стран Европы, наличествуют дополнительные инструменты: экспертные группы при Европейской комиссии (European Commission Expert Groups) и неофициальные экспертные группы при Европейском парламенте (European Parliament Intergroups and Unofficial Groupings). Среди экспертных групп при Европейском парламенте регионалистские лоббистские группы, репрезентирующие интересы регионов/муниципалитетов и ассоциаций регионов, представлены практически паритетно (54.16% против 45.84% соответственно). Однако, в рамках экспертных групп при Европейской комиссии (более влиятельном институте), среди регионалистских лоббистских групп наблюдается дисбаланс в сторону большей представленности организаций, защищающих интересы региональных ассоциаций (72.22%). При этом регионалистские лоббистские организации чаще всего участвуют в экспертных группах, занимающихся проработкой вариантов решений в области социальной и экологической политики, здравоохранения и медицины, сельского хозяйства и промышленности, тогда как комитеты по региональной политике остаются вне зоны доступа для регионалистских лоббистов.

\*\*\*

Несмотря на то, что доступ регионалистских лоббистских организаций к институтам Европейского союза не тождественен реальному влиянию на них, по мнению П.Боуэна, взаимное влияние закономерно прослеживается (Bouwen, 2004). Тем не менее, региональные и муниципальные властные органы европейских стран при формальном присутствии в качестве лоббистских групп в институтах Европейского союза, фактически остаются неспособными влиять на процесс принятия политических решений на супранациональном уровне. Доминирующую позицию среди регионалистских лоббистских групп занимают организации, представляющие интересы, прежде всего, ассоциаций регионов (а не отдельных регионов и муниципалитетов). Среди них ключевую роль продолжают играть Ассамблея Европейских Регионов (Assembly of European Regions) и Совет Европейских Муниципалитетов и Регионов (Council of European Municipalities and Regions). Более того, Комитет регионов ЕС как влиятельный консультативный орган Европейского союза, объединяющий представителей властных органов регионального и локального уровня, также укрепляет установившийся [дис]баланс в пространстве европейского лоббизма между муниципалитетами/регионами и ассоциациями в пользу последних.

Подобная пространственная структура регионалистского лоббизма (доминирование ассоциаций при формальном плюрализме регионов/муниципалитетов) в институтах Европейского союза скорее удовлетворяет принципам «традиционной» элитарно-плюралистической модели, нежели более «современным» моделям некорпоративистского лоббизма или конъюнктурного плюрализма. Доминирование ассоциаций как главных регионалистских акторов в европейском лоббизме обусловлено административными удобствами опосредованной коммуникации, в которой ассоциации выступают медиаторами между региональным и европейским элементами многоуровневого управления. При этом роль медиатора отнюдь не исключает политическую субъектность самих ассоциаций и укрепление их позиций в качестве ведущих консультативных и экспертных акторов регионализма в институтах Европейского союза. И поскольку Европейская комиссия ориентирована на то, чтобы избранная политическая альтернатива (supply) вызвала верный отклик на запрос (demand) максимально широкой аудитории (в том числе в региональном и локальном измерениях), она заинтересована в получении полной и достоверной и в то же время краткой и обобщенной информации от регионов, которую в силах обработать и предоставить именно ассоциации и сети (Bouwen, 2002). Таким образом, предоставляемая лоббистами экспертная информация и консультативная помощь укрепляют легитимность принимаемых решений, которая, в свою очередь, является стимулом к кооперации с регионалистскими лоббистскими организациями со стороны институтов Европейского союза (Руденкова, 2015а: 72).

Представленный в статье дескриптивный анализ структуры регионалистского лоббизма в институтах Европейского союза представляет собой очередной шаг на исследовательском пути в данном направлении. Операционализация и измерение влияния потенциального и актуального влияния регионалистских лоббистских групп на процесс принятия политических решений, а также определение факторов их «лоббистской силы», являются методологическими и практическими вызовами к дальнейшим исследованиям европейского лоббизма.

### Финансовая поддержка

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда (проект № 19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре Уральского отделения РАН.

### Список литературы / References

- Моисеева (Руденкова), Д. (2017) *Лоббизм в Европейском союзе: кризис легитимности*. Москва: ИМЭМО РАН. 120 с. [Moiseeva (Rudenkova), D. (2017) *Lobbyism in European Union: crisis of legitimacy* [Lobbyism v Evropejskom soyuze: krizis legitimosti]. Moscow, ИМЭМО. 120 p. (In Russ.)].
- Панов, П. В. (2020) 'Многоликий регионализм', *Вестник Пермского университета. Политология*, 4, сс. 102–115. [Panov, P. (2020) 'Many Faces of Regionalism' [Mnogolikij regionalism], *Vestnik Permskogo Universiteta. Politologiya*, 4, pp. 102–115. (In Russ.)].
- Перегудов, С. (2009) 'Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень)', *Мировая экономика и международные отношения*, сс. 49–63. [Peregudov, S. (2009) 'Lobbyism of Rus-

- sian large business in European Union (macrolevel)' [Lobbizm rossijskogo krupnogo biznesa v Evropejskom soyuze (makrourovven')], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 9, pp. 49–63. (In Russ.).
- Руденкова, Д. (2015a) 'Лоббизм в институтах Европейского союза', *Международные процессы*, 1 (40), сс. 68–80. [Rudenkova, D. (2015a) 'Lobbyism in European Union institutes' [Lobbizm v institutah Evropejskogo soyuza], *Mezhdunarodnye processy*, 1(40), pp. 68–80. (In Russ.).]
- Руденкова, Д. (2015b) 'Регулирование лоббизма в Европейском союзе: история и перспективы', *Вестник Московского университета. Сер. 25: Международные отношения и мировая политика*, 1, сс. 152–176. [Rudenkova, D. (2015b) 'Regulation of lobbyism in European Union: history and perspectives' [Regulirovanie lobbizma v Evropejskom soyuze: istoriya i perspektivy], *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seria 25: Mezhdunarodnye otnosheniya i mirovaya politika*, 1, pp. 152–176. (In Russ.).]
- Стрежнева, М. (2009) 'Структурирование политического пространства в Европейском Союзе', *Мировая экономика и международные отношения*, 12, сс. 38–49. [Strezhneva, M. (2009) 'Structuring of Political Space in European Union' [Strukturirovanie politicheskogo prostranstva v Evropejskom Soyuze], *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 12, pp. 38–49. (In Russ.).]
- Шохин, А., Королев, Е. (2008) *Взаимодействие бизнеса и власти в Европейском союзе*. Москва: Издательский дом ГУ ВШЭ, 158 с. [Shohin, A. & Korolev, E. (2008) *Interaction of business and authority in European Union [Vzaimodejstvie biznesa i vlasti v Evropejskom soyuze]*. Moscow, Izdatel'skij dom HSE. 158 p. (In Russ.).]
- Bennett, R. (1999) 'Business Routes of Influence in Brussels: Exploring the Choice of Direct Representation', *Political Studies*, vol. 47(2), pp. 240–257.
- Bouwen, P. (2002) 'Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access', *Journal of European Public Policy*, 9, pp. 365–390.
- Bouwen, P. (2004) 'Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions', *European Journal of Political Research*, vol. 43 (3), pp. 337–369.
- Bouwen, P. & McCown, M. (2007) 'Lobbying versus litigation: Political and legal strategies of interest representation in the European Union', *Journal of European Public Policy*, vol. 14(3), pp. 422–443.
- Bouwen, P. (2004) 'The logic of access to the European Parliament: Business lobbying in the committee on economic and monetary affairs', *Journal of Common Market Studies*, vol. 42(3), pp. 473–495.
- Burson-Marsteller, (2013) A guide to effective lobbying in Europe. URL: [http://www.oursocialmedia.com/wpcontent/uploads/effective-lobbying\\_light\\_07102009.pdf](http://www.oursocialmedia.com/wpcontent/uploads/effective-lobbying_light_07102009.pdf) (accessed: 20.11.2020).
- Busby, A. (2013) 'Normal parliament: Exploring the organization of everyday political life in an MEPs office', *Journal of Contemporary European Research*, vol. 9(1), pp. 94–115.
- Chalmers, A. (2011) 'Interests, influence and information: comparing the influence of interest groups in the European Union', *Journal of European Integration*, vol. 33, 4, pp. 471–486.
- Clive, S. (1993) *First World Interest Groups. A Comparative Perspective*. Westport: Greenwood Press. 269 p.
- Coen, D. (2007) 'Empirical and Theoretical Studies in EU Lobbying', *Journal of European Public Policy*, vol. 14, 3, pp. 333–345.
- 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*, vol. 20 (8), pp. 1104–1119.
- Coen, D. & Katsaitis, A. (2019) 'Legislative efficiency and political inclusiveness: The effect of procedures on interest group mobilization in the European Parliament', *Journal of Legislative Studies*, vol. 25(2), pp. 278–294.
- Coen, D. & Richardson, J. (2009) *Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors*. Oxford: Oxford University Press. 373 p.
- Eising, R. (2007) 'The Access of Business Interests to EU Institutions: Towards élite Pluralism?', *Journal of European Public Policy*, 14, pp. 384–403.
- European Commission. *Green Paper. European Transparency Initiative*. 03.05.2006, COM (2006) 194 final, May 03, 2006. URL:

- [https://europa.eu/documents/comm/green\\_papers/pdf/com2006\\_194\\_en.pdf](https://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf) (accessed: 20.11.2020).
- Hooghe, L. & Marks, G. (2001) *Multi-level governance and European Integration*. Lanham, Maryland. 251 p.
- Judge, D. & Earnshaw, D. (2011) 'Relais actors and co-decision first reading agreements in the European Parliament: The case of the advanced therapies regulation', *Journal of European Public Policy*, vol. 18(1), pp. 53–71.
- Katzenstein, P. (1987) *Corporatism and Change: Austria, Switzerland and Politics of Industry*. Ithaca: Cornell University Press. 334 p.
- Kluver, H. (2013) 'Lobbying as a collective enterprise: winners and losers of policy formulation in the European Union', *Journal of European Public Policy*, 20 (1), pp. 59–76.
- Marshall, D. (2010) 'Who to lobby and when: Institutional determinants of interest group strategies in European Parliament committees', *European Union Politics*, vol. 11(4), pp. 553–575.
- Marshall, D. (2012) 'Do rapporteurs receive independent expert policy advice? Indirect lobbying via the European Parliament's committee secretariat', *Journal of European Public Policy*, vol. 19(9), pp. 1377–1395.
- Marshall, D. (2015) 'Explaining interest group interactions with party group members in the European Parliament: Dominant party Groups and Coalition Formation', *Journal of Common Market Studies*, vol. 53, issue 2, pp. 311–329.
- Massetti, E. & Schakel, A. (2016) 'Between autonomy and secession: decentralization and regionalist party ideological radicalism', *Party Politics*, vol. 22, pp. 59–79.
- Rosema, M. (2006) 'Partisanship, Candidate Evaluations, and Prospective Voting', *Electoral Studies*, 25, pp. 467–488.
- Taagepera, R. (2007) *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. New York, Oxford University Press. 320 p.
- Weir, S. & Beetham, D. (1999) *Political power and democratic control in Britain: democratic audit of the United Kingdom*. London: Routledge. 560 p.
- Van Schendelen, R. (2002) *Machiavalli in Brussels. The Art of Lobbying the EU*. Amsterdam, 300 p.

Статья поступила в редакцию: 10.09.2021

Статья принята к печати: 15.10.2021

## REGIONALIST LOBBYISM IN EUROPEAN UNION INSTITUTION

M. V. Grabevnik

M. V. Grabevnik, Junior Research Fellow,  
Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.  
E-mail: m.grabevnik@gmail.com (ORCID: 0000-0002-3321-7519. ResearcherID: G-5572-2018).

### Abstract

The research subject is the representation of regionalist lobbying organizations in the European Union institutions. Based on the analysis of the Transparency Register Data author characterizes the structure of regionalist lobby in the institutions of the European Union. The analysis demonstrates that the regional and municipal authorities of European countries, with their formal status as lobbying groups in the institutions of the European Union, actually remain incapable of influencing the political decision-making process at the supranational level, while the dominant position among the regionalist lobbying groups is occupied by organizations representing of associations of regions. The dominance of associations as the main regionalist actors in European lobbying is due to the administrative conveniences of mediated communication, in which associations act as mediators between regional and European elements of multilevel governance.

**Keywords:** regionalism; European Union; lobbying; groups of interest; multilevel governance.

**Acknowledgements:** The reported study was supported by the Russian Science Foundation under Grant №19-18-00053 "Subnational Regionalism and Dynamics of Multi-Level Politics (Russian and European Practices)", Perm Federal Research Center of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences.