ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ
ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ИНСТИТУТ
МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ)
МИНИСТЕРСТВА ИНОСТРАННЫХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На правах рукописи

Писарев Иван Иванович

ПОЛИТИКА ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

23.00.04 – Политические проблемы международных отношений,
глобального и регионального развития

Диссертация на соискание ученой степени
кандидата политических наук

Научный руководитель:
кандидат политических наук, доцент
Харкевич Максим Владимирович

Москва – 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ 29

1.1. Классические теории политики групп интересов 29

1.1.1. Плюрализм 29

1.1.2. Корпоратизм 37

1.1.3. Теория коллективных действий 41

1.1.4. Реализм 47

1.2. Современные теории политики групп интересов 50

1.2.1. Теория спроса и предложения средств доступа 50

1.2.2. Теория множественности точек доступа для представительства групповых интересов 54

ГЛАВА 2. АКТОРЫ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ 60

2.1. Группы интересов в политике групп интересов в ЕС 60

2.1.1. Основные типы групп в политике групп интересов 60

2.1.1.1. Группы общественных интересов 60

2.1.1.2. Группы частных интересов 65

2.1.2. Основные формы взаимодействия между группами в политике групп интересов в ЕС 71

2.1.2.1. Ассоциации 71

2.1.2.2. Сети 77

2.1.2.3. Коалиции 82

2.2. Властные институты в политике групп интересов в ЕС 88

2.2.1. Европейская комиссия 88

2.2.1.1. Организационное устройство Европейской комиссии 88

2.2.1.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Европейской комиссией 91

2.2.2. Европейский парламент 98

2.2.2.1. Организационное устройство Европейского парламента 98

2.2.2.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Европейским парламентом 100

2.2.3. Совет Европейского союза 107

2.2.3.1. Организационное устройство Совета Европейского союза 107

2.2.3.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Советом Европейского союза 110

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕС НА ПРИМЕРЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ117

3.1. Группы интересов в сфере высшего образования в политике групп интересов ЕС 117

3.1.1. Общая характеристика политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС 117

3.1.2. Основные интересы групп в сфере высшего образования ЕС 122

3.1.3. Основные типы групп интересов в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС 128

3.1.4. Ассоциация университетов Европы как группа интересов в политике групп интересов ЕС в сфере образования 140

3.2. Властные институты, наиболее активно участвующие в политике групп интересов в сфере высшего образования ЕС 149

3.2.1. Европейская комиссия 150

3.2.2. Европейский парламент 155

3.3. Регулирование деятельности групп интересов на примере использования Реестра прозрачности 160

3.3.1. Общее описание Реестра прозрачности 160

3.3.2. Группы интересов в сфере высшего образования в Реестре прозрачности 167

3.3.3. Группы интересов в сфере высшего образования из стран, не входящих в ЕС 172

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 178

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ 188

Приложение I. Определение и соотношение основных понятий политики групп интересов 212

Приложение II. Интервью с депутатом Европейского парламента Глином Фордом 233

ВВЕДЕНИЕ

Общая характеристика работы. Данная диссертация представляет собой исследование политики групп интересов в Европейском союзе. В исследовании анализируются теоретические и практические подходы к анализу деятельности ее ключевых акторов. Анализ осуществляется как в рамках общей политики групп интересов в ЕС, так и в рамках одной из ее сфер – сферы высшего образования.

Наряду с властными институтами, к ключевым акторам рассматриваемой политики относятся и группы интересов. В зависимости от представляемых интересов они подразделяются на группы *общественных* и группы *частных* интересов. Группы общественных интересов стремятся к продвижению общественного блага, которое не имеет ограничения по количеству получателей, в то время как группы частных интересов стремятся к продвижению частного блага, доступ к которому ограничен только участниками этих групп. К примерам общественного блага относятся здравоохранение, экология и общественный порядок; к примерам частного блага – выгоды, получаемые, например, членами профсоюза, от участия в нем в виде защиты их прав в спорах с работодателем. Данное частное благо распространяется лишь на членов конкретного профсоюза и не распространяется на других работников, не состоящих в нем. За продвижением или представительством частных интересов в научной и публицистической литературе закрепился термин «лоббирование», а за продвижением и представительством общественных интересов – термин «адвокатирование».

Наряду с классификацией групп по признаку вида блага, которое они продвигают и представляют, также различать группы можно и по форме сотрудничества их участников. Таких форм сотрудничества несколько – это ассоциации, сети и коалиции. Наиболее формализованными, долговечными, иерархичными и одновременно забюрократизированными из них являются ассоциации. В средней степени эти характеристики типичны для сетей и в наименьшей степени – для коалиций, которые зачастую создаются для решения какой-то проблемы или задачи, после чего они могут распадаться в отличие от ассоциаций или сетей, которые могут существовать в более долгосрочной перспективе.

Группы в целях продвижения своих интересов взаимодействуют с властными институтами. Применительно к рассматриваемому в диссертации Европейскому союзу можно говорить о семи ключевых властных институтах, три из которых имеют отношение к политике групп интересов. Два из них, Европейская комиссия и Европейский парламент, являются институтами, наиболее вовлеченными во взаимодействие с группами интересов, а третий институт, Совет Европейского союза, вовлечен в такое взаимодействие с группами в меньшей степени и весьма опосредованно. В то время как Европейская комиссия инициирует законопроекты, Европейский парламент рассматривает их и вносит в них свои поправки, а Совет утверждает законопроекты в статусе законов или отвергает их, возвращая на доработку. Несмотря на наличие этой трехуровневой процедуры рассмотрения законопроектов, не все три названных властных института ЕС открыты для влияния групп интересов в равной мере. Политика групп интересов в ЕС концентрируется в основном на стадиях рассмотрения законопроектов в первых двух институтах – в Комиссии и Парламенте. Совет ЕС, в свою очередь, остается властным институтом, в большей степени закрытым для прямого влияния групп. Кроме того, и Комиссия, и Парламент, в отличие от Совета, регулируют представительство интересов групп при взаимодействии с собой с помощью такого инструмента как Реестр прозрачности (англ. – *Transparency Register*). Совет ЕС при функционировании Реестра в процессе регулирования выступает в большей мере лишь в роли наблюдателя.

Взаимодействие властных институтов ЕС и групп по поводу продвигаемых ими интересов формирует политику групп интересов в ЕС. Данную политику можно рассматривать в целом и в этой связи можно говорить о существовании *общей политики групп интересов*, а можно – и применительно к отдельным ее сферам, что позволяет говорить среди ее прочих сфер, например, о существовании отдельной *политики групп интересов в сфере высшего образования*, которая более подробно рассматривается в третьей главе данной диссертации.

Сфера высшего образования является одной из самых зрелых сфер деятельности современного европейского общества. Высшие учебные заведения, будь то университеты, академии, институты или иные типы этих заведений, занимают особое место в европейском социуме. Сфере высшего образования в

Европе уже более девятисот лет, если вести отсчет ее истории с момента основания в 1088 году Болонского университета, старейшего из ныне действующих европейских университетов. Исторически высшие учебные заведения выполняют образовательную, исследовательскую и инновационную функции, оставаясь одной из основ развития общества. В настоящее время в Европе существует более 4 тысяч высших учебных заведений, являющихся важной частью экономики и культуры современного европейского общества, которое невозможно представить себе без их существования.

Сфера высшего образования с точки зрения ее анализа инструментами политики групп интересов – пример сложный и комплексный, поскольку высшее образование обладает свойствами как общественного, так и частного блага. С одной стороны, высшие учебные заведения формируют *общественное благо* в виде образования, исследований и инноваций, которые в масштабах всего социума воспроизводят и наращивают его человеческий и общественный капитал. С другой стороны, у групп представителей высших учебных заведений формируются свои собственные интересы. Такие интересы формируются у их профессорско-преподавательского состава, административно-управленческого персонала и студентов, что позволяет говорить о формировании высшими учебными заведениями *частного блага* для людей, занятых в их деятельности.

Традиционные для политики групп интересов в сфере высшего образования ассоциации, сети и коалиции высших заведений являются широкого используемыми формами сотрудничества между высшими учебными заведениями разных стран Европейского союза, а также некоторых их стран-соседей, формирующих совместно с ними *Европейское пространство высшего образования*.

Кроме названных особенностей политики групп интересов в сфере высшего образования необходимо отметить еще одну особенность, связанную с тем, что в ЕС эта политика существует как на национальном уровне отдельных его стран-участниц, так и на наднациональном уровне основных властных институтов Союза. Изначально эта политика во многих своих сферах формируется на национальном уровне, после чего она переходит на наднациональный уровень. В ЕС такой переход получил название *европеизации* политики групп интересов. Свое широкое

развитие он получил и в политике групп интересов в сфере высшего образования посредством формирования общеевропейских групп интересов в этой сфере. Это привело к тому, что в процессе формирования политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС у высших учебных заведений начала формироваться двойная лояльность к ассоциациям, сетям и коалициям как на национальном, так и на общеевропейском уровне. В результате группы интересов, представляющие высшие учебные заведения, для максимизации пользы от представительства своих интересов осуществляют лоббирование и адвокатирование во властных институтах на национальном и наднациональном уровнях в зависимости от того, на каком уровне и в каких властных институтах они могут получить максимальную пользу. Такое поведение групп получило название *venue shopping* (или *«использование множественности точек доступа для представительства групповых интересов»*).

Часть политики групп интересов, связанная с лоббированием, или продвижением интересов групп частных интересов традиционно вызывает споры как у широкой общественности, так и у исследователей этого явления. Несмотря на эти споры и неоднозначные оценки, в Европейском союзе данное явление считается абсолютно законным и демократичным, поскольку возможность и практика представительства частных интересов институционально закреплены в рамках всех демократических процедур разработки и принятия законодательства ответственными за это властными институтами Союза.

Эти споры и оценки традиционно включают в себя обсуждение вопросов легальности лоббирования. Традиционными вопросами общественного и научного обсуждения, связанными с темой легальности лоббирования, являются вопросы *демократического дефицита* и *прозрачности лоббирования*. Вопрос демократического дефицита обсуждается в контексте того, что Комиссия как инициатор новых законопроектов в ЕС является властным институтом, руководители которого ***не*** избираются напрямую избирателями стран-участниц Союза, *а если они не избираются напрямую, то как они могут руководить ЕС и инициировать для него законопроекты?* Другим важным вопросом легальности является вопрос прозрачности лоббирования во властных институтах ЕС, и звучит он следующим образом: *как обеспечить прозрачность лоббирования так, чтобы*

пресекалась сама возможность коррупции во взаимодействии между властными институтами ЕС и группами при продвижении их частных интересов?

Ответить на эти вопросы, с одной стороны, призвано более активное участие групп в политике групп интересов с целью обеспечения наиболее широкого представительства различных интересов в обществе при выработке нового законодательства, а с другой – регулирование политики групп интересов с помощью различных средств, наиболее эффективным из которых является регистрация представителей групп интересов в регистрах лоббистов.

Исследовательский вопрос диссертации звучит следующим образом: *Каковы особенности и характеристики политики групп интересов ЕС в сфере высшего образования?*

Актуальность темы данного исследования состоит в том, что политика групп интересов в Европейском союзе, реализуемая посредством лоббирования и адвокатирования, является уникальным для международных отношений явлением ввиду особой среды институционального взаимодействия между группами интересов и ключевыми властными институтами ЕС. Организация аналогичной институциональной среды в других международных организациях в будущем будет становиться все более востребованной в силу более широкого представительства интересов групп частных и общественных интересов в различных международных организациях. Данная востребованность будет усиливаться вследствие того, что как группы частных, так и группы общественных интересов будут и дальше демонстрировать свою склонность к объединению в ассоциации, сети и коалиции для оказания более результативного воздействия на властные институты международных организаций. Представляется, что данное воздействие необходимо оформлять в институциональные и регулятивные рамки в целях снижения вероятности коррупции и повышения легитимности деятельности этих организаций.

Кроме того, актуальность исследования заключается и в преодолении дефицита научных знаний как в целом о политике групп интересов в международных отношениях, так и об этой политике в сфере высшего образования. Так, среди публикаций российских авторов, размещенных в научных электронных библиотеках *elibrary.ru, cyberleninka.ru* и *scholar.google.ru* автору диссертации не

удалось обнаружить материалов, которые рассматривали бы университеты, их структурные подразделения, а также их ассоциации, альянсы и сети как акторов, которые бы осуществляли лоббирование и адвокатирование во властных институтах Европейского союза. Данная диссертация восполняет собой этот дефицит через рассмотрение того, как данные акторы политики групп интересов в сфере высшего образования осуществляют взаимодействие с властными институтами ЕС в целях продвижения своих интересов.

Объектом данного диссертационного исследования является политика групп интересов в Европейском союзе, которую обобщенно можно определять как *сферу взаимодействия между властными институтами ЕС и большим количеством групп общественных, частных и региональных интересов с целью принятия новых, изменения или отмены старых общественно-правовых норм*. Политика групп интересов в ЕС получила свое развитие после формирования необходимой для этого институциональной среды в течение последних трех десятилетий, в которой полностью законным способом группы могут представлять свои интересы в основных властных институтах ЕС, таких как Европейская комиссия и Европейский парламент.

Политика групп интересов в ЕС сформировала свой уникальный наднациональный ландшафт, в котором, конкурируя и сотрудничая, активно взаимодействуют между собой как отдельные группы интересов, так и их ассоциации, сети и альянсы из всех стран-участниц ЕС, что привлекает к этой политике интерес большого количества исследователей-международников, политологов, социологов и специалистов из смежных областей научной деятельности.

Предметом данного диссертационного исследования являются особенности политики групп интересов в ЕС в сфере высшего образования. Сфера высшего образования является одной из наиболее важных интеграционных сфер деятельности всего Союза, поскольку она помогает формировать общеевропейскую идентичность, которая на культурном уровне позволяет заполнять собою институциональную структуру интеграции в ЕС.

Кроме того, существующий с 2011 года уже в течение десятилетия в ЕС Реестр прозрачности позволяет непосредственно отслеживать деятельность групп-акторов этой политики, рассматривать динамику их количественного роста и расширения пространства этой политики благодаря участию в ней групп интересов как из стран, находящихся внутри Союза, так и стран, находящихся за его пределами. Опыт, накопленный в течение десятилетия функционирования Регистра является подтверждением тезиса о важности регулирования политики групп интересов как на национальном, так и на наднациональном уровнях. Благодаря тому, как регулирование деятельности групп реализовано в ЕС, можно выносить рекомендации и по тому, как деятельность можно регулировать и в других международных организациях, а не только в ЕС, что может стать очень полезной практикой для многих из них.

Целью диссертационного исследования является выявление основных отличительных черт политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС в контексте анализа деятельности групп интересов в ней.

Для достижения цели исследования поставлены следующие **задачи**:

1. определить понятийный аппарат понимания политики групп интересов;
2. сопоставить теоретические основы понимания политики групп интересов;
3. выявить характерные особенности деятельности групп интересов в политике групп интересов в Европейском союзе;
4. выявить характерные особенности деятельности ключевых институтов в политике групп интересов в Европейском союзе;
5. проанализировать статистические данные о представленности групп интересов в сфере высшего образования в Реестре прозрачности;
6. выявить и систематизировать данные о группах интересов в сфере высшего образования из стран, входящих в ЕС, и стран, находящихся за его пределами.

Хронологическими рамками диссертационного исследования в широком смысле является период времени с момента вступления в силу учреждающего Европейский союз Маастрихтского договора в 1993 году по

настоящее время (на этих временных рамках основывается теоретическая часть работы). В узком смысле хронологическими рамками является период с 2011 года, когда в политике групп интересов в ЕС совместно Европейской комиссией и Европейским парламентом был введен в действие Реестр прозрачности, регулирующий деятельность групп, по настоящее время (на этих временных рамках основывается практическая часть работы).

Теоретико-методологические основания исследования. Данное исследование выполнено в позитивистской методологической традиции, в соответствии с которой анализируются, логически обобщаются, а также статистически верифицируются и соотносятся с теориями эмпирические количественные данные о деятельности групп интересов в сфере высшего образования в ЕС. С точки зрения теорий международных отношений, исследование опирается на постулаты неолиберализма, фокусируясь на основных положениях *плюрализма и теории сложной взаимозависимости*[1]. В начале 1970-х гг. либерализм в теории международных отношений был известен как плюрализм, так как его сторонники доказывали, что в условиях сложной экономической взаимозависимости межгосударственная политика превращается в политические отношения между множеством разнотипных акторов, а силовая политика утрачивает первостепенное значение. Неолиберализм позволяет совместить международные отношения и сравнительную политологию, совместить наднациональный уровень институтов ЕС, субнациональный уровень университетов и транснациональный уровень университетских ассоциаций. Более того, на базе неолиберализма можно использовать теории групп интересов, разработанные преимущественно для внутригосударственного контекста, включая такие теории, как плюрализм, корпоратизм, теория коллективных действий, реализм, теория спроса и предложения средств доступа и теория множественности точек доступа для представительства групповых интересов. Каждая из рассмотренных теорий обладает своими достоинствами в анализе политики групп

[1] Keohane R.O., Nye J.S. Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston, Little & Brown and Company). – 1977. – 300 p.

интересов, однако представляется, что наибольшей объяснительной силой из всех теорий обладает современная разновидность плюрализма, которая в литературе известна под названием неоплюрализм. Неоплюразизм как теория среднего уровня является теоретической основой всего исследования.

В диссертации были использованы как качественные, так и количественные методы исследования. К качественным методам, используемым в диссертации, необходимо отнести наблюдение, интервью и анализ нормативно-правовых документов. В то время как первые две главы исследовательской работы основываются на качественном анализе деятельности властных институтов ЕС и групп частных и общественных интересов, в заключительной третьей главе в качестве количественного метода используется статистический анализ данных Реестра прозрачности, с помощью которого осуществляется регулирование представительства интересов групп во властных институтах Европейского союза.

Статистический анализ в работе осуществляется с помощью инструментария Реестра прозрачности на трех уровнях агрегации групп. На макроуровне рассматриваются все внесенные в Реестр группы интересов во всех шести существующих в нем категориях групп. Далее, на мезоуровне, изучаются группы интересов в категории «Исследовательские организации и учебные заведения». В этой категории изучаются только группы, имеющие отношение к учебным заведениям без рассмотрения исследовательских организаций, не являющихся объектом анализа. Заключительной частью рассмотрения является анализ на микроуровне, где среди прочих разновидностей групп изучаются группы интересов, представляющие высшие учебные заведения из стран, не являющихся участницами ЕС. Такая разбивка статистического анализа по уровням позволяет более подробно классифицировать группы, представляющие высшие учебные заведения и предлагать рекомендации по их дальнейшей деятельности в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС. Также в третьей главе рассматривается кейс-стади *Ассоциации университетов Европы* как примера отдельно взятой группы интересов из политики групп интересов ЕС в сфере высшего образования.

Источниковой базой исследования послужили официальные документы и статистические данные Европейской комиссии и Европейского парламента,

связанные с проблематикой представительства интересов групп во властных институтах ЕС, к которым относятся документы, заложившие регулятивную основу политики групп интересов в ЕС с помощью учреждения Реестра прозрачности. К ним относятся (а) *Соглашение между Европейским парламентом и Европейской комиссией о реестре организаций и самозанятых индивидов, участвующих в разработке и реализации европейской политики*[2] от 21 июня 2011 года, (б) *Межинституциональное соглашение о Реестре прозрачности*[3] от 16 апреля 2014 года и (в) *Межинституциональное соглашение между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Европейской комиссией об обязательном реестре прозрачности* от 20 мая 2021 года[4]. Источником статистических данных о группах интересов послужила база данных Реестра прозрачности, на основе которой были осуществлены все статистические расчеты заключительной главы исследования[5].

Кроме того, в ходе анализа были изучены такие учреждающие нормативно-правовые акты ЕС, как Маастрихтский договор 1992 г.[6] и Лиссабонский договор 2007 г.[7], определяющие компетенции властных институтов Союза и порядок законодательного процесса в ЕС. Одновременно с этим были проанализированы

---

[2] European Commission, European Parliament. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation of June 23, 2011 // Brussels. – 2011. [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722(01) (дата обращения: 14.11.2019).

[3] European Commission, European Parliament. Interinstitutional agreement on the Transparency Register. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register // Brussels. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 14.11.2019).

[4] European Parliament, European Commission, and Council of the European Union. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register L 207/1 11.6.2021 EN [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.08.2021).

[5] European Commission. Transparency Register [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do (дата обращения: 01.06.2019).

[6] European Union, *Treaty on European Union, Treaty of Maastricht*, 7 February 1992, Official Journal of the European Communities C 325/5; 24 December 2002. [Электронный ресурс] URL: https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

[7] European Union, Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007. [Электронный ресурс] URL: http://publications.europa.eu/resource/cellar/688a7a98-3110-4ffe-a6b3-8972d8445325.0007.01/DOC_19 (дата обращения: 14.11.2019).

аналитические материалы и данные о регулировании представительства интересов групп в Европейской комиссии и Европейском парламенте. Были также изучены доклады консалтинговых и юридических фирм, самих Комиссии и Парламента о взаимодействии между властными институтами ЕС и группами интересов, осуществляющими свою деятельность в ЕС.

Степень разработанности темы исследования в научной литературе позволяет говорить о том, что анализу политики групп интересов в разных странах мира посвящено немало исследований, однако в большинстве случаев этот анализ проводится на национальном уровне, и лишь незначительное количество исследований посвящено рассмотрению этого явления на международном уровне.

Особое место в анализе политики групп интересов на международном уровне занимает Европейский союз как отдельный субъект международных отношений, в котором активно развивается институт представительства интересов, имеющий свои корни в явлениях политической жизни на национальном уровне его стран-участниц.

Среди проанализированных источников работы таких основоположников изучения деятельности групп интересов начала-середины XX века, как Артур Бентли[8], Дэвид Трумэн[9], Эмлер Шаттшнайдер[10], Мансур Олсон[11], Роберт Даль[12], которые заложили основы общего широкого поля изучения деятельности групп. В рамках подготовки диссертации изучен значительный объем работ современных авторов, специализирующихся на отдельных направлениях анализа политики групп интересов. Среди них такие современные теоретики деятельности групп, как Клайв Томас[13], Алан Сиглер, Бернетт Люмис и Энтони Ноунс[14], такие ключевые исследователи деятельности групп интересов в ЕС, как Дэвид Коэн, Джереми

[8] The Process of Government : A Study of Social Pressures. / Bentley A. F. – Chicago : University of Chicago Press, 1908. – 501 p.
[9] The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. / Truman D.B. : Alfred A. Knopf, 1951. – 544 p.
[10] The Semi-Sovereign People : A Realist's View of Democracy in America. / Schattschneider E. E. : Wadsworth Publishing, 1975. – 176 p.
[11] The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. / Olson M. : Harvard University Press, 1965. – 186 p.
[12] Who Governs? Power and Democracy in an American City. / Dahl R. A. – New Haven, US : Yale University Press, 1961. – 384 p.
[13] Research guide to U.S. and international interest groups. / Thomas C.S. : Praeger Publishers, 2004. – 554 p.
[14] Interest Group Politics./ Allan J. Cigler, Burdett A. Loomis, Anthony J. Nownes : Rowman & Littlefield Publishers, 2019. – 322 p.

Ричардсон[15] и Соня Мэйзи[16], основной теоретик неокорпоратизма Филипп Шмиттер[17], а также исследователи неоплюрализма Андреас Бродшид[18], Питер Боуэн[19], Ян Бейерс[20], Эндрю Хейвуд[21], Саймон Хикс[22], Фрэнк Баумгартнер и Бет Лич[23].

Кроме того, были детально изучены публикации таких исследователей участия властных институтов ЕС в политике групп интересов и европеизации деятельности групп, как Андреас Дюр[24], Беата Кохлер-Кох[25], Рене Изинг[26], Ирина Михалович[27], Дирк де Бевр[28], Эми Креппель и Джордж Цебелис[29], таких аналитиков типов и характеристик групп интересов, как Кристин Махони[30], Хайке Клювер[31], Джеймс МакГанн и Ричард Сабатини[32], Вильгельм Лехманн и Ларс Бош[33], Дэвид Лоуэри и Вирджиния Грэй[34], Джереми Гэлбрэйт[35], Джин Гроссман[36],

---

[15] European Union : Power and Policy-Making. / Richardson J. : Routledge, 2002. – 416 p.
[16] Mazey S., Richardson J. British Pressure Groups in the European Community : The Challenge of Brussels // Parliamentary Affairs 45(1). – 1992. – pp. 92-107.
[17] Trends toward corporatist intermediation. / Schmitter P. – London : SAGE Publications, 1979. – 326 p.
[18] Broscheid A., Coen D. Lobbying activity and fora creation in the EU : empirically exploring the nature of the policy good // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 346-365.
[19] Bouwen P. The European Commission // Lobbying in the European Union : Institutions, actors, and issues / Coen D., Richardson J. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – pp. 19-38.
[20] Beyers J. Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations // West European Politics, 2008. – Vol. 31, № 6. – pp. 1188-1211.
[21] Heywood A. Groups, Interests and Movements //Politics, Palgrave, 1997. – 528 p.
[22] The Political System of the European Union. / Hix S. – London : Palgrave, 2005. – 448 p.
[23] Basic interests : The Importance of Groups in Politics and in Political Science. / Baumgartner F. R., Leech B. L. : Princeton University Press, 1998. – 248 p.
[24] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – 32 p.
[25] Kohler-Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union // MZES Working Paper. – 1999. – 29 p.
[26] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – pp. 329-362.
[27] Michalowitz I. Lobbying as a Two-way Strategy : Interest Intermediation or Mutual Instrumentalisation? // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – pp. 75-93.
[28] De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – 8 p.
[29] Kreppel A., Tsebelis G. Coalition formation in the European Parliament // Comparative Political Studies. – 1999. – Vol. 32, № 8. – pp. 933-966.
[30] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – pp. 366-383.
[31] Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union // Journal of European Public Policy. – 2011. – pp. 59-76.
[32] McGann, J., & Sabatini, R. Global think tanks : policy networks and governance // Taylor & Francis, 2010. – 161 p.
[33] Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union : Current rules and practices / European Parliament. – Luxembourg, 2003. – 68 p.
[34] Lowery D., Gray V. A neopluralist perspective on research on organized interests // Political Research Quarterly. – 2004. – Vol. 57, № 1. – pp. 164-175.
[35] Burson-Marsteller. Effective Lobbying in Europe : The View of Policymakers // 2013. – 80 p.
[36] Grossman G., Helpman E. Protection for Sale // The American Economic Review. – 1994. – Vol. 84, № 4. – pp. 833-850.

а также таких исследователей политики групп интересов в ЕС, как Генри Хаузер[37], Сарка Лабуткова[38], Анна Размуссен и Брендан Кэрол[39], а также Кристина Чаррад[40]. Кроме того, были изучены работы таких специализирующихся на анализе регулирования деятельности групп авторов, как Радж Чари и Дэниэл О'Доннаван[41], Джастин Гринвуд и Джоанна Дрегер[42].

Отдельный блок публикаций, рассмотренных в диссертации, посвящен анализу сферы высшего образования в ЕС. К авторам этого направления относятся Эрик Биркенс[43], Ричард Ламберт и Ник Батлер[44], Надин Буркель и Франс фон Вот[45], Ханс Печар[46], Саша Гарбен[47], Дорота Даковска и Катя Серрано-Веларде[48], а также такие исследователи политики групп интересов в сфере высшего образования ЕС, как Дэвид Тандберг[49], Одри Фрит[50] и Рут Килинг[51].

Несмотря на то, что в российской науке практически отсутствуют работы по анализу деятельности групп интересов в сфере высшего образования в Европейском союзе, в работе были изучены исследования российских авторов, посвященных теме представительства интересов групп в целом. Среди них такие

---

[37] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – pp. 680-709.

[38] Laboutkova S. EU Institutions and interest groups : the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia. – 2008. № 2. – pp. 119-131.

[39] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – pp. 445-459.

[40] Lobbying the European Union. / Charrad K. – Münster : Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2005. – 24 p.

[41] Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany : A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. / Chari R., Murphy G. – Dublin : Trinity College, 2006. – 170 p.

[42] Greenwood J., Dreger J. The Transparency Register : A European vanguard of strong lobby regulation // Interest groups & Advocacy. – 2013. – Vol. 2, № 2. – pp. 139-162.

[43] Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education, 2008. – Vol. 43, № 4. – pp. 407-425.

[44] The Future of European Universities : Renaissance or Decay / Lambert R., Butler N. – London : Centre for European Reform, 2006. – 67 p.

[45] Burquel N., Van Vught F. Benchmarking in European Higher Education : A step beyond current quality models // Tertiary Education and Management. – 2010. – Vol. 16, № 3. – pp. 243-255.

[46] Pechar H. "The Bologna Process" : A European Response to Global Competition in Higher Education // Canadian Journal of Higher Education. – 2007. – Vol. 37, № 3. – pp. 109-125.

[47] Garben S. The Bologna process : from a European law perspective // European Law Journal. – 2010. – Vol. 16, № 2. – pp. 186-210.

[48] Dakowska D., Serrano-Velarde K. Handbook of European Policies : Interpretive approaches to the EU / Heinelt H., Münch S.Edward Elgar, 2018. – pp. 260-272.

[49] Tandberg D.A. Politics, interest groups and state funding of public higher education // Research in Higher Education. – 2010. – Vol. 51, № 5. – pp. 416-450.

[50] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training // 2018. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

[51] Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda : the European Commission's expanding role in higher education discourse // European Journal of Education. – 2006. – Vol. 41, № 2. – pp. 203-223.

авторы, как Яровой Г.О. и Белокурова Е.В.[52], Говорун А.[53], Ширяев И.М.[54], Меликян А.В.[55], Конышев В.Н. и Сергунин А.А.[56], Никулин Л.Ф. и Мамедов Р.А.[57], Орлов К.А.[58], Толстых П.А.[59], Фалькина Т.Ю. и Агапов И.О.[60] и др.

Один из наиболее значимых вкладов в изучение корпоратизма[61,62] как теоретической базы деятельности групп интересов[63,64,65] и в изучение лоббизма групп частных интересов в Европейском союзе[66,67] среди российских исследователей внес С.П. Перегудов и его соавторы.

Вопросы интеграции на европейском пространстве в сфере высшего образования рассмотрены в работах таких российских исследователей, как

---

[52] Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский союз для регионов : что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб. : Норма, 2012. – 368 с.

[53] Govorun A. The choice of lobbying strategy : direct contacts with officials or mediation via business associations // Basic research program : Working papers (National Research University Higher School of Economics). – 2013. – 21 p.

[54] Ширяев И.М. Экономическое значение образования в контексте теорий социального капитала и групп интересов // Вопросы регулирования экономики. 2014. – Т. 5, № 3. – С. 55-67.

[55] Меликян А.В. Основные характеристики международных сетей университетов // Вопросы образования. – 2014. – № 3. – С. 100-117.

[56] Конышев В.Н., Сергунин А.А., О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия : Гуманитарные и общественные науки. 2011. №6. – С. 100-107.

[57] Никулин Л. Ф., Мамедов Р. А. Лоббирование как механизм менеджмента // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2008. №1. – С. 38-40.

[58] Орлов К.А., Агапов И.А., Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального аппарата лоббизма // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. – №4. – С. 15-20.

[59] Толстых П.А., Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] URL: http://www.lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (дата обращения: 01.02.2018).

[60] Фалькина Т.Ю., Агапов И.О., К вопросу о легальном определении лоббирования // Вестник Московского университета МВД России. 2016. – №1. – С. 29-32.

[61] Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. – Эдиториал УРРС, 1999. – 352 с.

[62] Перегудов С.П. Ренессанс корпоративизма? //Куда идет Россия. 1998. – С. 130-139.

[63] Перегудов С.П. Группы интересов в условиях перехода к информационному обществу //Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – №. 6. – С. 13-20.

[64] Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России //Полис. Политические исследования. – 1993. – №. 4. – С. 115-124.

[65] Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. – 2003. – 352 с.

[66] Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы //М.: ИСКРАН. – 2009. – 65 с.

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

Лебедева М.М.[68,69], Ларионова М.В.[70], Буторина О.В.[71], Стрежнева М.В.[72], Потемкина О.Ю.[73,74]. Вопросы ценностей в сфере высшего образования исследованы в работах Касаткина П.Е.[75,76]

За последние два десятилетия по тематике лоббирования в Европейском союзе по специальности 23.00.04 «Политические проблемы международных отношений, глобального и регионального развития» было защищено две кандидатские диссертации[77,78], одна докторская[79] и три кандидатские диссертации по специальности 23.00.02 «Политические институты, процессы и технологии»[80,81,82] и одна диссертация по специальности 12.00.10 «Международное право; Европейское право»[83].

Объединяет все эти работы не только исследование групп интересов и акторов политики групп интересов в ЕС, но и тема регулирования лоббистской деятельности, которая постоянно привлекает внимание исследователей групп

---

[68] Болонский процесс : проблемы и перспективы [сборник статей] / под ред. М.М. Лебедевой. – М. : «Оргсервис-2000», 2006. – 208 с.

[69] Лебедева М. М. Международно-политические процессы интеграции образования // Интеграция образования. 2017. Т. 21, № 3. – С. 385–394. DOI: 10.15507/1991-9468.088.021.201703.385-394

[70] Ларионова М.В. Развитие интеграционных процессов в образовании : анализ европейского опыта. Ст. 2 / М.В. Ларионова // Высш. образование сегодня. – 2006. – № 3. – С. 44-49.

[71] Европейская интеграция : учебник / под ред. О.В. Буториной. – М. : Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.

[72] Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25 : Международные отношения и мировая политика. – 2009. – № 1. – С. 28–45.

[73] Европейский союз в XXI веке : время испытаний. /Под ред.О.Ю.Потемкиной, Н.Ю.Кавешникова, Н.Б.Кондратьевой. М. : Весь мир, 2013. – 656 с.

[74] Потемкина О.Ю., Бабынина Л.О. Лоббизм и легитимность в Европейском союзе// Современная Европа. 2018. № 2 (81). – С. 135-140.

[75] Касаткин П.И. Ценностная аксиоматика образовательного пространства : автореф... дис. д-ра. филосов. наук : 09.00.13/ Касаткин Петр Игоревич. – М., 2018. – 56 с.

[76] Касаткин П.И., Силантьева М.В. Антропологический аспект глобальных моделей образования: поиски и решения // Полис. Политические исследования. 2017. № 6. – С. 137-149. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.10 (дата обращения: 22.08.2021).

[77] Леви Д.А. Проблемы лоббирования на национальном и наднациональном уровнях (на примере Европейского союза): автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.04 / Леви Дмитрий Андреевич. – СПб, 2006. – 28 с.

[78] Чернышева В.А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС: автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.04 / Чернышева Вероника Анатольевна. – М., 2013. – 24 с.

[79] Семененко И.С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве : Концепции и практика на Западе и в России : диссертация ... доктора политических наук : 23.00.02. – М., 2001. – 382 с.

[80] Королев Е.А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского союза: автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.04 / Королев Евгений Александрович. – М., 2006. – 26 с.

[81] Щелоков А.А. Экологический лоббизм в России и Европейском союзе: институционально-технологическое обеспечение: автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Щелоков Александр Александрович. – Нижний Новгород, 2010. – 31 с.

[82] Руденкова Д.Э. Лоббизм в Европейском союзе политические аспекты регулирования: автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.02 / Руденкова Дарья Эдуардовна. – М., 2016. – 21 с.

[83] Добросмыслов Д.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС: автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 / Добросмыслов Денис Владимирович. – М., 2014. – 28 с.

интересов как на национальном уровне – на уровне двадцати государств мира, регулирующих лоббистскую деятельность, так и на наднациональном уровне – на уровне властных институтов ЕС (при этом ЕС является единственной международной организацией, в которой осуществляется такое регулирование). Не стало исключением и данное исследование, третья глава которого рассматривает вопросы регулирования деятельности групп интересов в ЕС. Однако важным отличием как перечисленных выше, так и данного исследования стало то, что в 2021 году впервые после десятилетий обсуждения необходимости обязательного регулирования Европейская комиссия, Европейский парламент и Совет ЕС наконец-то утвердили обязательность такого регулирования (в виде обязательной регистрации групп интересов и отдельных лоббистов в Реестре прозрачности), что является значительным прорывом в политике групп интересов в ЕС. Сейчас стало возможным говорить о том, что политика групп интересов в ЕС станет более прозрачной, на императиве чего так долго настаивали многие критики существующей до 2021 года системы регулирования групп интересов в Комиссии и Парламенте. Несмотря на то, что еще рано судить о том, какое влияние окажет введение обязательности регистрации групп интересов и лоббистов в Реестре, можно уже сейчас предполагать, что наряду с повышением прозрачности в политике групп интересов в ЕС повысится подотчетность властных институтов ЕС и демократичность процесса представительства интересов групп в этих институтах.

Значимой вехой в исследовании политики групп интересов в ЕС стала докторская диссертация И.С. Семененко, защищенная в 2001 г. по специальности 23.00.02. на тему «*Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве: Концепции и практика на Западе и в России*»[84], в которой впервые в российской научной литературе проводится глубокий научный анализ деятельности групп интересов с использованием инструментария, характерного для исследовательской традиции политики групп интересов. В своей работе И.С. Семененко анализирует важный компонент деятельности групп в виде их

[84] Семененко И.С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве : Концепции и практика на Западе и в России : диссертация ... доктора политических наук : 23.00.02. – М., 2001. – 382 с.

ценностей и норм, которые формируют интересы групп[85]. Семенко причисляет группы интересов к ключевым акторам социально-политического действия[86], которые выступают как субъекты модернизации и субъекты общественных изменений[87] благодаря тому, что они выполняют функции трансляции социальных и культурных ожиданий на уровень институтов власти[88]. В своем исследовании автор рассматривает два контекста деятельности групп интересов – контекст ЕС и контекст России. Применительно к контексту ЕС она отмечает, *что участие заинтересованных групп в европейском строительстве формирует Европейский союз как систему, в рамках которой происходит согласование интересов и осуществляется управление процессами выработки договоренностей между взаимодействующими акторами*[89]. Несмотря на то, что данная диссертация, защищенная 20 лет назад, анализирует трансформацию переходного периода послеперестроечного десятилетия в России, идеи, высказанные в ней, демонстрируют свою релевантность как для России, так и для ЕС по настоящее время.

Говоря о кандидатских исследованиях, перечисленных выше, необходимо отметить, что весьма интересным представляется защищенное по специальности 22.00.04 в МГИМО диссертационное исследование В.А. Чернышевой[90]. Сближает исследование В.А. Чернышевой и данное исследование то, что в них феномен лоббирования рассматривается в контексте Европейского союза и только на международном уровне, не затрагивая контекста государства. Иными словами, в рамках исследовательской традиции науки о мировой политике анализу подвергается взаимодействие наднациональных властных институтов и групп интересов в сфере высшего образования, минуя уровень властных институтов государства, что является характерным для исследований в рамках традиционных международных отношений. Разнятся исследование Чернышевой и данное

[85] Там же, с.5.
[86] Там же, с.9.
[87] Там же, с.21.
[88] Там же, с.340.
[89] Там же, с.345.
[90] Чернышева В.А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС: автореф... дис. канд. полит. наук: 23.00.04 / Чернышева Вероника Анатольевна. – М., 2013. – 24 с.

исследование тем, что в данном исследовании кроме анализа структуры властных институтов ЕС, в которых и осуществляется представительство интересов групп, большое внимание уделяется также и формам взаимодействия между группами интересов, такими как ассоциации, сети и альянсы, в которые группы вступают для мобилизации ресурсов и повышения эффективности представительства своих интересов. Другим отличием является то, что Чернышева в своем исследовании фокусируется на оценке возможности *российских* компаний в лоббировании своих интересов в ЕС, в то время как данное исследование анализирует не *страновой*, а *отраслевой* состав групп интересов в ЕС, фокусируясь на *сфере высшего образования*.

Другим примером диссертационного исследования, близкого по теме к данному исследованию, является работа Д.В. Добросмыслова «Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС», в которой автор высказывается в том ключе, что *«регулирование данной сферы является важным элементом в системе мер противодействия коррупции»*[91], при этом добавляя, что *«продвижение интересов частных лиц, в случае облечения его в правовые рамки, является неотъемлемой и легальной частью демократических процессов, позволяющей обществу воздействовать на принимаемые в государстве решения, усиливаются демократические институты, повышается легитимность власти, доверие к ней и устанавливается диалог «народ – власть – народ»*[92]. С этими двумя утверждениями сложно спорить, и большинством исследователей лоббирования данная точка зрения, безусловно, поддерживается. Вместе с тем в диссертации Д.В. Добросмыслова высказываются и очень спорные суждения, например, использование термина «*законное лоббирование*»[93]. Спорность использования данного термина объясняется тем, что в исследованиях представительства интересов групп чаще употребляются более юридически точные термины «*регулируемое*» и «*нерегулируемое*» лоббирование. Кроме того, не

[91] Добросмыслов Д.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС: автореф... дис. канд. юрид. наук: 12.00.10 / Добросмыслов Денис Владимирович. – М., 2014. – с.3.
[92] Там же
[93] Там же, с.8.

пользуется популярностью и противоположность данного термина в виде «*незаконного лоббирования*», поскольку нигде во властных институтах стран мира не закрепилась практика запрета лоббирования, которая делала бы его *незаконным*. Не вполне можно согласиться и с изложенным в диссертации утверждением о том, что «*согласно российскому подходу, слово «лобби» является синонимом коррупции»*, поскольку представляется, что единого российского подхода по этому поводу не существует ввиду того, что в российской исследовательской среде существуют точки зрения как названные автором, так и им противоположные, предполагающие демократичность и приемлемость данного явления в политической жизни общества как в России, так и в других странах и международных организациях.

Научная новизна исследования обусловлена рядом новых подходов, использованных в нем. Первым элементом данной новизны является введение в русскоязычный терминологический оборот науки о международных отношениях термина «политика групп интересов». В англоязычных исследованиях термин «политика групп интересов» является устоявшимся в таких дисциплинах, как политология и международные отношения для обозначения области исследований, которая посвящена анализу взаимодействия групп частных и общественных интересов с властными институтами. Такой научно-терминологический подход в России является новаторским, поскольку термин «политика групп интересов» ранее не использовался исследователями в русскоязычном научном обороте.

Вторым элементом новизны данного исследования является рассмотрение в нем вопроса представительства интересов групп на уровне международной организации в контексте анализа данных по группам интересов в сфере высшего образования в ЕС. Новизна исследования в данном случае проявляется в том, что данная сфера не подвергалась анализу с помощью аналитических средств, описывающих лоббирование и адвокатирование. Группы интересов в сфере высшего образования пока остаются одной из областей исследований, которую можно было бы назвать лакуной, поскольку количество научных публикаций с анализом деятельности таких групп в мире ограничено. Исследований, посвященных интересам высших учебных заведений в ЕС, многократно меньше,

чем исследований, посвященных интересам групп частных интересов, таких как отдельные компании, бизнес-ассоциации, отраслевые альянсы или даже таких групп общественных интересов, как некоммерческие организации. По этой причине ощущается значительный недостаток литературы, содержащей анализ сферы высшего образования. Преодолению этого недостатка и призвано данное исследование.

Третьим элементом новизны в диссертации является рассмотрение в ней как групп частных интересов, осуществляющих *лоббирование*, так и групп общественных интересов, осуществляющих *адвокатирование*. Такой подход является новым в анализе деятельности групп интересов, поскольку в исследованиях такого рода чаще всего рассматривается именно практика лоббирования и практически никогда не рассматривается практика адвокатирования. Данная диссертация своим анализом закрывает данный пробел.

Четвертым элементом новизны является то, что положительный опыт практики регулирования деятельности групп интересов в ЕС в качестве рекомендаций исследователи традиционно экстраполируют на уровень государств с тем, чтобы такое регулирование было введено на национальном уровне. Данное исследование отходит от такого подхода и в заключении экстраполирует рекомендации по регулированию деятельности групп на уровень международных организаций, что является более резонным в контексте науки о международных отношениях.

В данном диссертационном исследовании **на защиту выносятся следующие новые и содержащие элементы** новизны положения:

– В политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС среди всех остальных властных институтов Союза Европейская комиссия берет на себя ***уникальную и нетипичную*** для властных институтов роль – ее модель поведения напоминает в большей степени модель поведения групп интересов при их взаимодействии с властными институтами, чем модель поведения самих этих институтов. Ради укрепления своего центрального места в политике групп интересов в сфере высшего образования Европейская комиссия сама становится участником ассоциаций и сетей совместно с группами интересов из сферы высшего образования. Это

позволяет говорить о гибридизации ролей властных институтов в политике групп интересов в сфере высшего образования, поскольку Европейская комиссия в этой политике выступает не только как властный институт, но и как группа интересов, что свидетельствует о стирании различий между типами акторов в политике групп интересов с их разделением на группы общественных и частных интересов, а также на властные институты. Это свидетельствует о том, что классическое разделение указанных выше типов акторов перестает в полной мере объяснять происходящие в политике групп интересов в ЕС процессы, поскольку существующие аналитические категории перестают соответствовать практике, что указывает на устаревание существующих категорий и необходимости появления новых.

– Использование термина «политика групп интересов Европейского союза в сфере высшего образования» предполагает аналитическое обобщение взаимодействия властных институтов ЕС и групп интересов, представляющих как высшие учебные заведения и их подразделения, так и ассоциации, сети и коалиции этих учреждений. Выделение политики групп интересов в сфере высшего образования как отдельной области общей политики групп интересов является важным с точки зрения того, что оно позволяет рассматривать ее изолированно от всех остальных сфер политики групп интересов в ЕС, выявлять ее отдельные свойства и характеристики.
– Анализ политики групп интересов в сфере высшего образования позволяет сделать вывод о стирании четких границ в этой политике между *ассоциациями, сетями и коалициями.* Объясняется это разницей долгосрочности существования ассоциаций, сетей и коалиций в общей политике групп интересов и в политике групп интересов в сфере высшего образования, что обусловлено тем, что высшие учебные заведения как группы общественных интересов являются организациями, существующими долго – их жизненный цикл не исчерпывается несколькими годами или десятками лет, как, например, у многих групп частных интересов в общей политике групп интересов в ЕС. Это связано с тем, что проблемы, которые появляются у акторов в политике групп интересов в сфере высшего образования, являются проблемами, которые

могут требовать решения в долгосрочной перспективе. Примером этого может быть формирование Европейского пространства высшего образования, которое является очень большой и долгосрочной задачей, достижение которой требует решения большого количества проблем группами интересов в длительной временной перспективе.

- Анализ статистических данных по типам групп интересов в сфере высшего образования в ЕС позволил выявить такой ***нетипичный*** для всех остальных сфер политики групп интересов в ЕС вид групп интересов, как ***структурные подразделения высших учебных заведений***, которые существуют в виде университетских институтов, колледжей, школ, библиотек, медицинских центров и т.д. Существование этого нетипичного вида групп можно объяснить тем, что многие университеты настолько велики и громоздки как организационные структуры, что некоторым их подразделениям легче самостоятельно представлять свои интересы в политике групп в сфере высшего образования в ЕС через регистрацию в Реестре прозрачности, чем быть частью одной – крупной и неповоротливой – группы интересов в виде высшего учебного заведения, частью которого они являются.
- Для политики групп интересов в сфере высшего образования характерно наличие такой особенности, как отсутствие традиционного противопоставления групп *общественных* и групп *частных* интересов, как в других сферах политики групп интересов Союза. Примерами такой дихотомии в политике групп интересов в сфере экономики, например, можно назвать противопоставление производителей химической продукции как групп частных интересов и групп экологической направленности, представляющих общественные интересы. Другим примером может служить противопоставление групп частных интересов, объединяющих ретейлеров, и групп общественных интересов, объединяющих потребителей и т.д. В политике групп интересов в сфере высшего образования нет свидетельств того, что группы общественных интересов конкурируют с группами частных интересов, которые им противопоставляются.

Апробация результатов исследования. Диссертация выполнена на Кафедре мировых политических процессов Московского государственного института международных отношений (МГИМО МИД России). Подготовительная часть работы осуществлялась в ходе стажировок в Колумбийском и Канзасском университетах в США, Народном университете в КНР, Университете Торонто в Канаде, а также в Университете Монаш в Австралии и Центрально-Европейском университете в Венгрии. В рамках стажировок был пройден курс по политике групп интересов у профессора Бернетта Люмиса из Университета Канзаса, а также курс по лоббированию и адвокатированию в ЕС профессора Алекса Фишера из Центрально-Европейского университета. Кроме того, в ходе стажировок автором были получены многочисленные консультации по теме исследования у профессора Паскалин Винанд из Центра исследования Европы и ЕС при Университете Монаша, а также у профессоров Джона Киртона и Питера Соломона из Университета Торонто. В дополнение к этому было проведено интервью с Гленом Фордом, британским депутатом Европейского парламента.

Научные результаты исследования использовались при чтении англоязычных курсов для бакалавров и магистрантов Восточного института – Школы региональных и международных исследований Дальневосточного федерального университета по таким дисциплинам, как «Политика групп интересов», «Международная политэкономия» и «Россия и вопросы международного права». В дополнение к названным дисциплинам результаты исследования могут быть использованы при разработке учебных курсов, подготовке учебников и учебных пособий по международным отношениям, политологии, политике групп интересов, истории, международному праву, а также праву, истории и политике Европейского союза и т.д.

Кроме того, результаты исследования докладывались на X Конвенте Российской ассоциации международных исследований 8-9 декабря 2016 г., проходившем в МГИМО МИД РФ, на Тихоокеанском юридическом форуме 8 октября 2021 г., проходившем в ДВФУ, а также на XIII Конвенте Российской ассоциации международных исследований 14-16 октября 2021 г., также проходившем в МГИМО МИД РФ.

Публикации. Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях автора общим объемом – 5,9 п.л.:

В научных изданиях, индексируемых в МБД Web of Science, Scopus, Springer и в рецензируемых изданиях ВАК по специальностям, соответствующим представляемой к защите диссертации:

Писарев И.И. Сопоставительный анализ использования ключевых англоязычных и русскоязычных терминов политики групп интересов //Вестник МГИМО Университета. – 2018. – №. 6 (63). – С. 212-241. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-212-241 (2,1 п.л.);

Писарев И.И. «Европеизация» деятельности аналитических центров в политике групп интересов в ЕС //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2021. – Т. 21. – №. 1. – С. 49-63. [Электронный ресурс] URL: doi: 10.22363/2313-0660-2021-21-1-49-63 (1 п.л.);

Харкевич М.В., Писарев И.И., Чересов В.С., Новоградская М.О. Сравнительный анализ деятельности американских НКО в КНР и китайских НКО в США //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2021. – Т. 21. – №. 2. – С. 350-371. [Электронный ресурс] URL: doi: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-350-371 (2 п.л.).

В прочих изданиях:

Писарев И.И. Общественные предубеждения против лоббирования и его регулирование как способ их преодоления //Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2020. – №. 3 (54). [Электронный ресурс] URL: doi: 10.24866/1998-6785/2020-3/149-157 (0,8 п.л.).

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав и заключения, в которых обсуждаются вопросы теории и практики политики групп интересов в Европейском союзе.

Во введении дается общая характеристика работы, рассматривается объект и предмет изучения, перечисляются цель и задачи анализа, а также указываются его хронологические рамки. Кроме того, во введении указывается актуальность исследования, его теоретическая и методологическая основы, источниковая база, степень разработанности темы и научная новизна исследования, а также

перечисляются выносимые на защиту положения, раскрывается информация по апробации результатов и структуре диссертационного исследования.

В первой главе диссертации рассматриваются основные термины, формирующие смысловое поле политики групп интересов, рассматриваются основные классические и современные теоретические рамки понимания этого явления. Во второй главе анализируются основные типы групп интересов: группы общественных, частных и региональных интересов, их агентов в лице юридических и консалтинговых компаний, аналитических центров, а также рассматриваются основные формы взаимодействия между группами интересов в виде ассоциаций, сетей и коалиций. В этой же главе изучаются основные институты Европейского союза, участвующие в политике групп интересов, а также рассматривается то, какие стратегии группы интересов используют при взаимодействии с этими институтами. В третьей главе рассматривается политика групп интересов в ЕС на примере сферы высшего образования на основе аналитического инструментария, рассмотренного в предыдущих главах. На примере политики групп интересов в сфере высшего образования изучаются основные акторы этой политики – властные институты ЕС и различные ассоциации, сети и коалиции, которые существуют в этой политике. В этой главе в аналитических целях противопоставляются ***общая политика групп интересов*** и ***политика групп интересов в сфере высшего образования*** для нахождения отличительных особенностей последней.

В заключении исследования делаются основные выводы по проведенному анализу и даются рекомендации для групп, участвующих в политике групп интересов в ЕС в целом и отдельно для групп, которые представляют интересы сферы высшего образования из стран, не входящих в ЕС, а также для международных организаций, которые могут ввести в своей деятельности регулирование лоббистской деятельности представителей групп интересов.

ГЛАВА 1. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ

1.1. Классические теории политики групп интересов

1.1.1. Плюрализм

Классический плюрализм. Основоположником плюралистического подхода к понимаю политики групп интересов стал Артур Бентли, более века назад написавший книгу «Процесс управления: изучение общественного давления» (англ. – *"The Process of Government: A Study of Social Pressures"*)[94]. Бентли назвал теорию, объясняющую политику групп интересов, Теорией групп (англ. – *Group theory).*

Его последователем, одним из крупнейших мыслителей, представляющих плюралистический подход в политике групп интересов, был Дэвид Трумэн, ставший автором книги «Управленческий процесс. Политические интересы и общественное мнение» (англ. – *"The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion"*)[95]. В трумэновском понимании группы интересов мобилизуются естественным образом, отражая интересы своих членов, при нарушении которых эти группы становятся достаточно активными для привлечения других заинтересованных участников с целью противостояния действиям тех, кто нарушает эти интересы.

Другим крупным автором, исследовавшим темы плюрализма и демократии, стал Роберт Даль. По мнению Даля, в плюралистической среде группы мобилизуются по мере возникновения необходимости защиты и продвижения своих интересов перед органами власти. С этой точки зрения демократические лидеры несут ответственность перед избирателями, поскольку на них оказывается влияние «групп интересов, которые в случае мобилизации своей членской базы могут заставить [политиков] почувствовать свое присутствие различными способами»[96]. С этой точки зрения именно группы интересов, а не сами институты

---

[94] The Process of Government : A Study of Social Pressures. / Bentley A. F. – Chicago : University of Chicago Press, 1908. – 501 p.
[95] The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. / Truman D.B. : Alfred A. Knopf, 1951. – 544 p.
[96] Who Governs? Power and Democracy in an American City. / Dahl R. A. – New Haven, US : Yale University Press, 1961. – p.152.

государственной власти являются передаточным звеном, которое отвечает за выражение озабоченности граждан по поводу тех общественных проблем, которые требуют от государства их решения. В этой связи можно утверждать, что в демократическом обществе группы интересов формируют политическую повестку, определяют направление дискуссий и определяют деятельность государственной власти.

Однако не все группы могут мобилизоваться и представить свои интересы равным образом по сравнению с другими группами. Группы, обладающие большими ресурсами, имеют больше возможностей для мобилизации и того, чтобы оказаться услышанными органами власти. В связи с этим, по мнению современного исследователя политики групп интересов Махони, те группы, которые традиционно богаты ресурсами, представлены в среде групп интересов более обширно и имеют в целом большее влияние на принятие нового законодательства[97]. С другой стороны, по мнению Даля, хотя между различными организациями и существует неравенство в вопросе обеспеченности ресурсами, всегда найдется немало организаций, которые вообще не обладают ресурсами для представительства своих интересов в органах власти[98].

Говоря о влиянии, оказываемом группами интересов в плюралистической среде, Лоуэри и Грей отмечают, что «формирование и функционирование групп интересов в основном поддерживает, а не подрывает эффективное функционирование демократической власти»[99]. Кроме того, с плюралистической точки зрения, фундаментальные общественные механизмы, которые могут оказать воздействие на мобилизацию одних акторов, могут оказать воздействие и на мобилизацию других[100].

За годы изучения политики групп интересов в ЕС исследователи признали, что, так же как и в США, поиск регулятивной ренты является основой политики

---

[97] Mahoney C. The Power of Institutions : State and Interest Group Activity in the European Union // European Union Politics. – 2004. – Vol. 5, № 4. – p.443.
[98] Pluralist Democracy in The United States : Conflict and Consent. / Dahl R. A. – Chicago : Rand McNally, 1967. – p.130.
[99] Lowery D., Gray V. A neopluralist perspective on research on organized interests // Political Research Quarterly. – 2004. – Vol. 57, № 1. – p.165.
[100] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – p.8.

групп интересов в ЕС[101]. Однако вместе с тем необходимо отметить, что в отличие от США, благодаря институциональной структуре ЕС, эта политика зациклена не на деньгах, а на информации, которую могут представить группы интересов. Среди институтов ЕС, в которых осуществляется представительство интересов групп, наиболее важным является Комиссия ЕС. По оценке Кафковой, отношения между Комиссией и бизнесом взаимовыгодны и имеют долгую историю. По мнению автора, это объясняется тем, что бизнес представлен в ЕС с самых первых дней его основания, поскольку Европейский союз изначально создавался как экономическая организация. Вследствие этого группы экономических интересов, представленные бизнесом, оказались теми, кто первыми воспользовался плодами его деятельности, кроме того, эти группы хотели иметь возможность оказывать воздействие на законодательство ЕС[102]. Подобное влияние групп экономических интересов, по мнению Хейвуда, оказалось обусловлено тем, что они играют ключевую роль в экономике как производители, инвесторы и работодатели, в связи с чем появилась общественная догма о том, что интересы бизнеса совпадают с национальными интересами[103]. В этой связи характерным является ставшее знаменитым высказывание бывшего президента Дженерал Моторс Чарльза Уилсона о том, что «Что хорошо для Дженерал Моторс, хорошо для Америки».

Плюрализм элит. Сложившаяся после подписания Маастрихтского договора ситуация дает право некоторым исследователям утверждать, что в политике групп интересов ЕС сформировался режим *плюрализма элит* (англ. – *elite pluralism*)[104, 105], или полуплюрализм (англ. – *semi-pluralism*)[106]. Коэн определяет *плюрализм элит* как *такой порядок политики интересов, при котором «доступ к официальным лицам, ответственным за принятие решений, ограничен немногими*

[101] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.4.
[102] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.7.
[103] Heywood A. Groups, Interests and Movements // PoliticsPalgrave, 1997. – p.256.
[104] Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 1. – pp. 91-108.
[105] Mazey S., Richardson J. Interest groups and EU policy-making // European Union : Power and Policy-Making, London. – 2006. – pp. 217-237.
[106] Cowles M.G. The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations // Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change Cornell University Press, 2001. – pp. 159-179.

акторами, для которых он является как конкурентным, так и стратегически желательным»[107]. Этот ограниченный круг акторов в исследованиях принято называть *элитами* (отсюда название – «*плюрализм элит*»). Элиты в политике групп интересов состоят из так называемых концентрированных (структурированных) или бизнес-интересов, которые в данном виде политики оказываются более обширно представленными по сравнению с группами диффузных интересов, таких, например, как экологические НКО. Создание элитистских структур облегчает институтам принятие во внимание интересов этих привилегированных групп[108]. По утверждению исследователя Йи, плюрализм элит начал формироваться в ЕС в 1980-е годы[109]. Он, по мнению Коулз, позволяет транснациональным корпорациям обзаводиться прочными рабочими взаимоотношениями с лицами, представляющими институты ЕС, что более всего становится очевидным во время подготовки законопроектов[110].

Плюралистические исследования политики групп интересов в ЕС последних двадцати лет Дэвид Коэн условно разбивает на две «волны». К первой он причисляет работы, в которых основное внимание уделяется постепенной передаче регулятивных функций институтам ЕС, результатом чего становится европеизация политики групп интересов. К авторам работ, представляющих первую волну исследований, кроме себя, он относит Беату Кохлер-Кох, Рене Изинга и Джастина Гринвуда. Ко второй волне исследований он относит работы, в которых раскрывается тема уникальности отношений между институтами ЕС и группами интересов и формирование системы плюрализма элит. К ряду представителей этой волны он причисляет Андреаса Бродшида, Питера Боуэна и

[107] Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 1. – p.99.
[108] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.1.
[109] Yee A.S. Cross-National Concepts in Supranational Governance : State–Society Relations and EU Policy Making // Governance. – 2004. – Vol. 17, № 4. – p.503.
[110] Cowles M.G. The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations // Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change Cornell University Press, 2001. – p.159.

Яна Бейера[111]. Также ко второй группе исследователей можно причислить таких исследователей, как Андреас Дюр, Соня Мэйзи и Джереми Ричардсон.

Поскольку располагающим обширными ресурсами группам легче вести лоббистскую деятельность ввиду того, что бизнес-группы имеют лучший доступ к Комиссии и национальным правительствам, чем гражданские группы и профессиональные ассоциации, становится сложно говорить, что в отношении принятия нового законодательства для политиков ЕС все существующие точки зрения оказываются предметом равного рассмотрения. По словам Дюра и Матэо, некоторым точкам зрения в системе плюрализма элит удается стать предметом рассмотрения успешнее, чем другим[112].

Группы бизнес-интересов обладают большим объемом ресурсов, которые позволяют им более эффективно участвовать в политике интересов на уровне ЕС, что дает таким группам превосходство над остальными группами, вовлеченными в эту политику. Смысл плюрализма элит заключается в том, что к группам бизнес-интересов, обладающих необходимыми ресурсами, чаще обращаются институты Европейского союза, что позволяет им формировать указанные элиты внутри политики групп интересов ЕС.

В политике групп интересов в ЕС Комиссия занимает центральное место благодаря тому, что она оказывает очень большое влияние на формулирование этой политики посредством инициирования законодательства, своему участию в консультационном процессе с другими органами власти ЕС. Также Комиссия сама определяет, приглашать те или иные группы интересов для обсуждения положений законопроектов или не делать этого. Ей, кроме всего прочего, удается добиваться от групп соответствия их поведения определенным ожиданиям для того, чтобы они могли участвовать в форумах и комитетах, на заседаниях которых обсуждаются предложения в области рассматриваемого законодательства. В настоящее время Комиссия ЕС продолжает оставаться главной целью представительства интересов

[111] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.4.
[112] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.1.

в Брюсселе для тех групп, которые ведут свою деятельность напрямую, и для тех групп, которые ведут ее через торговые или бизнес-ассоциации.

Как замечает Кафкова, в институтах ЕС нет процедур, благодаря которым создавался бы какой-либо «внутренний круг», состоящий из групп с консультативным статусом, что подтверждает мысль Гринвуда о том, что у Комиссии нет преференций относительно использования модели плюрализма элит при взаимодействии с группами, однако реальность такова, что плюрализм элит сложно отрицать. Объясняется это тем, что Комиссии легче вести взаимодействие с ограниченным количеством элит, чем с огромным разнообразием различных групп, которые могут противостоять друг другу в целом, даже если они выступают с единых позиций по какому-либо отдельному важному вопросу[113].

Изинг в своем исследовании подробно изучил практику системы плюрализма элит в ЕС посредством опроса 800 бизнес-ассоциаций и 34 индивидуальных компаний, на основе чего пришел к подтверждению ранее высказываемого в литературе тезиса о том, что в политике групп интересов ЕС данные ассоциации выступают в качестве посредников в регулятивно-правовой деятельности Комиссии[114].

В своем исследовании Дюр и Матэо делают заключение о том, что объем и тип ресурсов, которые используют группы интересов, являются важными детерминантами доступа, получаемого группами к официальным лицам. Это заключение напрямую связывается с дискуссиями о демократической легитимности ЕС и о роли, которую играет гражданское общество в его многоуровневой структуре управления[115].

Кафкова в своей работе высказывает мнение о том, что плюрализм элит можно считать более гибкой разновидностью корпоратизма[116]. В такой политике Комиссия может быть более избирательной в том, кому она позволит оказывать на

---

[113] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.9.
[114] Eising R. The access of business interests to EU institutions : towards elite pluralism? // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 384-403.
[115] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.19.
[116] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.7.

себя влияние и кого она допустит в пул инсайдеров[117]. Для Коэна плюрализм элит – это система, доступ в которую ограничен немногочисленными акторами, однако, в отличие от корпоратизма, членство в такой системе не является обязательным или принудительным[118].

В модели классического плюрализма в результате взаимодействия между группами создается система естественных сдержек и противовесов, что способствует достижению баланса сил между интересами внутри общества. Однако благодаря тому, что группы бизнес-интересов в плюрализме элит обладают большими ресурсами, им удается достичь ситуации, при которой институты обращались бы к ним в первую очередь за консультациями по принимаемому законодательству. По мнению Хикса, такой подход может вызвать риск *«захвата» регулятора* (англ. – *regulatory capture*) группами, которые обладают большими ресурсами, ценой того, что бремя расходов, связанное с этим, может потом лечь на все общество, а также на другие группы[119]. Такое взаимодействие в рамках плюрализма элит ведет к увеличению дефицита легитимности органов власти ЕС[120].

Неоплюрализм. Решение проблемы, описанной выше, возможно благодаря смене парадигмы взаимодействия – с плюрализма элит на неоплюрализм. Достичь этого возможно благодаря двум условиям: а) увеличению количества групп, с которыми ведутся консультации по принятию нового законодательства, и б) предоставлению ресурсов, которыми эти группы не располагают, для представительства своих интересов в институтах ЕС. Реализация обоих этих условий невозможна в условиях плюрализма элит.

Переход от плюрализма элит к неоплюрализму представляется очень важным, поскольку он означает, что процесс принятия решений начинает отражать интересы более широких слоев населения ввиду того, что Комиссия и другие институты ЕС начинают прислушиваться к большему количеству голосов, в

---

[117] Broscheid A., Coen D. Insider and outsider lobbying of the European commission an informational model of forum politics // European Union Politics. – 2003. – Vol. 4, № 2. – pp. 165-189.
[118] Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 1. – pp. 91-108.
[119] Hix S. Interest Representation // The political system of the European Union. – New York : St. Martin's Press, 1999. – p.189.
[120] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.334.

результате чего они получают более широкую поддержку общества по поводу принимаемых решений, что способствует снижению дефицита легитимности этих институтов[121].

Смысл неоплюрализма заключается в том, что баланс в обществе зависит от представленности здорового разнообразия групп. Возможности групп представлять свои интересы в неоплюралистической парадигме приблизительно равны, при этом ни одна из групп не может доминировать в том или ином вопросе общественного обсуждения все время. Власть в неоплюралистической трактовке ведет себя как беспристрастный арбитр от лица общего блага. Согласно Хиксу, неоплюрализм предполагает, что если определенные группы не получают равного доступа к политическому процессу, то институты их целенаправленно субсидируют и предоставляют к себе более широкий доступ этим слабо представленным группам[122].

По утверждению Хейвуда, неоплюралистический подход ценен и для институтов, поскольку неоплюрализм является способом институтов оказывать влияние на политику групп интересов, включая диффузные группы интересов, в процессе принятия решений благодаря тому, что центральным положением неоплюрализма является то, что «все группы интересов обладают потенциалом для организации и получения доступа к институтам власти»[123].

По мнению Коэна, регулятивный характер политики интересов в Брюсселе трансформировал отношения между инсайдерскими группами интересов и должностными лицам ЕС в отношения, в основе которых лежит доверие между акторами. В этих отношениях в рамках неоплюралистической парадигмы Комиссия предпринимает усилия по созданию долгосрочных отношений с группами интересов, основанных на постоянстве информационного обмена и консультаций с большим количеством акторов[124].

---

[121] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.2.
[122] Hix S. Interest Representation // The political system of the European Union. – New York : St. Martin’s Press, 1999. – p.190.
[123] Heywood A. Groups, Interests and Movements // PoliticsPalgrave, 1997. – p.256.
[124] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.9.

Кафкова утверждает, что в последние годы в политике групп интересов в ЕС стала все отчетливей прослеживаться тенденция перехода от плюрализма элит к неоплюрализму, поскольку Комиссия пытается все активнее привлекать к консультациям группы диффузных общественных интересов в противоположность к привлечению только концентрированных бизнес-интересов[125]. Делается это, по всей видимости, с целью увеличения поддержки новых законопроектов и преодоления дефицита легитимности.

По мнению Доббинса, Ховатовой и Лабанино, увеличение количества групп интересов в сфере высшего образования в ЕС может говорить о том, что они становятся важными акторами этой сферы[126].

Неоплюралистический подход позволяет говорить и об интернационализации сферы высшего образования. В целом интернационализация направлена на формирование и развитие всесторонних связей высших учебных заведений с зарубежными партнерами через освоение мирового опыта в сфере высшего образования и через расширение ими экспорта образовательных услуг[127].

1.1.2. Корпоратизм

Классический корпоратизм. Классический корпоратизм является политической теорией, тесно связанной с фашизмом и другими европейскими тоталитарными режимами первой половины (режим Муссолини в Италии) и середины двадцатого века (режимы Франко в Испании и Салазара в Португалии). Классический корпоратизм является системой, в которой все общество воспринимается как единый организм, единое тело (лат. – *corpus, тело*, отсюда – *corporatism*), в котором органы власти доминируют во всех областях жизнедеятельности общества, заставляя граждан действовать во имя и на благо общественного интереса в том виде, в котором видит его сама власть. Этот тип

[125] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.10.
[126] Dobbins M., Horváthová B., Labanino R.P. Exploring interest intermediation in Central and Eastern Europe: is higher education different? //Interest Groups & Advocacy. – 2021. – Т.10. – №.4. – p.402.
[127] Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. Обеспечение качества образования в условиях европейской интеграции. – 2018. – с.30.

корпоратизма принято рассматривать в качестве *государственного корпоратизма* (англ. – *state corporatism*) в отличие от *общественного корпоратизма* (англ. – *societal corporatism*), практика которого получила развитие в Европе после падения диктатур Франко в Испании и Салазара в Португалии.

В противоположность классическому корпоратизму государственного типа, общественный корпоратизм также получил название *либерального корпоратизма* или *неокорпоратизма*. С 70-х годов XX века научные обсуждения среди политологов ведутся вокруг модели *неокорпоратизма*, который иногда в литературе для простоты называют просто *корпоратизмом*, подразумевая, что имеется в виду обсуждение общественной его формы. В русскоязычном дискурсе существует две синонимичные формы этого термина – *корпоратизм* и *корпоративизм* (прилагательное – «*корпоративистский*», но не «*корпоративный*»).

Неокорпоратизм. Неокорпоратизм, становление которого пришлось на 1970-е годы, в отличие от классического корпоратизма, по мысли Лембруха, развивается уже в рамках демократической логики[128]. Неокорпоративистская модель предполагает артикуляцию интересов посредством выстраивания высокоорганизованных и стабильных отношений между институтами власти и группами интересов, при этом государство берет на себя в значительной мере интервенционалистскую роль в экономике и жизни общества[129].

Главным исследователем неокорпоратизма является Филипп Шмиттер, который определяет его как систему представительства интересов, составные части которой организованы в несколько особых, принудительных, неконкурентных, иерархически упорядоченных, функционально различных групп интересов, официально признанных или разрешенных (а то и просто созданных) государством, наделяющим их монополией на представительство в своей области в обмен на известный контроль за подбором лидеров, а также артикуляцией их требований и предпочтений[130].

---

[128] Lehmbruch G. Liberal corporatism and party government // Trends Toward Corporatist Intermediation. – London : SAGE Publications, 1979. – pp. 147-183.

[129] Burns T.R., Carson M. European Union, neo-corporatist, and pluralist governance arrangements : Lobbying and policy-making patterns in a comparative perspective // International Journal of Regulation and Governance. – 2002. – Vol. 2, № 2. – p.134.

[130] Trends toward corporatist intermediation. / Schmitter P. – London : SAGE Publications, 1979. – 326 p.

Неокорпоратизм основывается на положении о том, что государство предоставляет монополию на ведение переговоров с собой определенной *пиковой*[131] отраслевой ассоциации (англ. – *peak organization/association*) в обмен на ее сотрудничество в вопросах выработки отраслевой политики. По мысли Хейвуда, неокорпоратизм ставит перед собой цель ограничения количества групп, имеющих влияние на государство. В рамках неокорпоратизма некоторым экономическим или функциональным группам предоставляются определенные привилегии, что ведет к формированию трипартизма (трехстороннего диалога), который основывается на взаимодействии *власти, бизнеса и профсоюзов*[132]. Для неокорпоративистской модели важна роль государства, поскольку она недейственна без его согласия и участия, которые дают признание и поддержку частным акторам, однако государство при этом не поглощает их, как это происходит в модели государственного корпоратизма[133]. Перегудов считает, что особенностью неокорпоратизма может быть жесткий государственный контроль над предпринимательскими ассоциациями, причем государство может напрямую участвовать и в комплектовании их руководства. При этом взаимодействие бизнеса и власти имеет преимущественно неформальный характер[134]. Весьма интересной представляется идея Перегудова о «бюрократическом корпоративизме», которую он вводит в своих работах[135]. Кафкова утверждает, что поскольку в условиях неокорпоратизма государство реализует свою политику во взаимодействии со структурированными ассоциациями бизнеса и профсоюзами, это упрощает ведение им своей политики, поскольку группам интересов приходится до стадии переговоров с государством проводить переговоры между собой для достижения единой консолидированной позиции. В этой иерархичной структуре взаимодействия отдельным группам интересов приходится соглашаться с

---

[131] Кроме термина «пиковые» ассоциации существуют и другие варианты перевода данного термина на русский язык, такие как «головная», «полиотраслевая», «зонтиковая», «высшая» или «представительская» ассоциация.
[132] Heywood A. Groups, Interests and Movements // PoliticsPalgrave, 1997. – p.257.
[133] Schmitter P. Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going // Patterns of corporatist policy-making / Lehmbruch G., Schmitter P. – London : SAGE Publications, 1982. – pp. 259-279.
[134] Перегудов С.П. Ренессанс корпоративизма? //Куда идет Россия. 1998. – с. 131-132.
[135] Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. – Эдиториал УРРС, 1999. – 352 с.

приоритетами пиковой отраслевой организации, которые она представляет при взаимодействии с государством[136].

Об отношениях между группами частных интересов и государством в условиях неокорпоратизма Боуэн замечает, что они характеризуются близостью и сотрудничеством, поскольку группы частных интересов разделяют с государством ответственность за принятую политику, что значительно снижает издержки самого государства на ее реализацию[137].

Относительно представленности неокорпоративистской модели взаимодействия на уровне политики групп интересов в ЕС Коэн в своих исследованиях замечает, что в истории Европейского союза были попытки реализации общеевропейского неокорпоративистского элемента[138]. Хикс иллюстрирует это мнение Коэна утверждением о том, что таким неокорпоративистским элементом стало формирование *Европейского социально-экономического комитета*, который был создан в рамках Римского договора в 1957 г. для того, чтобы представлять «разнообразие социальных интересов»[139]. Комитет, существующий и поныне, является консультативным органом, в котором представлены интересы работников, работодателей и других групп интересов, которые привлекаются к его деятельности в зависимости от рассматриваемого вопроса. Будучи консультативным органом, Комитет представляет и защищает интересы этих групп при взаимодействии с Европейской комиссией, Европейским парламентом и Советом ЕС. Однако Кафкова вслед за Коэном высказывает сомнение относительно того, что существующий уже более полувека Европейский социально-экономический комитет в действительности стал неокорпоративистской структурой внутри ЕС, поскольку ввиду большого разнообразия групп, представленных в Комитете, в нем не удается создать четкой иерархичной структуры этих групп, в связи с чем деятельность Комитета ведется в

---

[136] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.5.
[137] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.370.
[138] Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union. – 1997. – Vol. 4, № 1. – pp. 91-108.
[139] Hix S. Interest Representation // The political system of the European Union. – New York : St. Martin’s Press, 1999. – p.195.

соответствии с положениями плюралистического подхода к политике групп интересов[140].

В неокорпоративистской логике пиковые ассоциации в сфере высшего образования – это «всеохватывающие организации» (англ. – *encompassing organizations*) зонтичного типа, объединяющие университеты, их профессорско-преподавательский состав, студентов и административно-управленческий аппарат в целом[141]. Неокорпоратизм в сфере высшего образования подразумевает передачу законотворческих функций институционализированным платформам (пиковым организациям), находящимся за пределами парламента, в обмен на тесную политическую координацию между властными институтами и группами интересов. Такой подход призван приводить к формированию консенсусных подходов и к относительно равному представительству «диффузных» (например, студенческих) и «концентрированных» (например, ректорских) групп интересов[142]. Результаты исследования, проведенного Доббинсом, Ховатовой и Лабанино, указывают на наличие неокорпоративистской природы сферы высшего образования в некоторых странах Восточной Европы[143].

1.1.3. Теория коллективных действий

Автором Теории коллективных действий является американский ученый Мансур Олсон, написавший книгу «Логика коллективных действий: общественные блага и теория групп» (англ. – "*Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*"), которая была опубликована в 1965 г.[144] и получила широкое признание среди экономистов и политологов.

Одно из центральных положений теории Олсона, касающееся мобилизации ресурсов для коллективных действий, заключается в том, что ресурсы являются основным ингредиентом мобилизации с целью достижения коллективных целей[145].

---

[140] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.5.
[141] Olson M. The rise and decline of nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. – Yale University Press, 1982. – 276 p.
[142] Dobbins M., Horváthová B., Labanino R.P. Exploring interest intermediation in Central and Eastern Europe: is higher education different? //Interest Groups & Advocacy. – 2021. – Т.10. – №.4. – p.402.
[143] Ibid, p.414.
[144] The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. / Olson M. : Harvard University Press, 1965. – 186 p.
[145] Jenkins J.C. Resource mobilization theory and the study of social movements // Annual review of sociology. – 1983. – pp. 527-553.

В связи с этим в рамках теории Олсона делается вывод о том, что большие ресурсы ассоциируются с большими возможностями для коллективных действий. В отношении представительства групп интересов в ЕС данная логика означает то, что более состоятельные группы с большей степенью вероятности будут представлены в политике интересов в Брюсселе. Кроме того, по утверждению Нильсена и Солк, крупный абсолютный размер группы интересов увеличивает вероятность ее коллективных действий в контексте взаимодействия с институтами ЕС[146].

В рамках Теории коллективных действий применительно к Европейскому союзу исследователи пытаются осмыслить проблемы политики групп интересов, которые встают перед частными и общественными интересами при организации своей деятельности на уровне ЕС. Применительно к ЕС теория коллективных действий исследует вопросы вступления групп в ассоциации на уровне ЕС. В рамках данной теории исследователями рассматривается проблематика того, какие стимулы привлекают акторов политики групп интересов в ассоциации на уровне ЕС.

Основываясь на главных положениях теории коллективных действий Олсона, Аспинволл и Ричардсон определяют коллективные действия как *затраты ресурсов отдельными лицами или организациями и привлечение этих лиц и организаций к достижению общего интереса, которое осуществляется благодаря коллективным или избирательным стимулам*[147]. Важно понимать, что акторы политики групп интересов затрачивают такие ресурсы, как деньги и время, для достижения общего интереса, а без готовности это делать их действия невозможно объяснить как коллективные. Эти акторы объединяют свои усилия, ощущая свою принадлежность к группе вне зависимости от степени формальности ее организации и мотивации на членство в ней (там же).

По мнению Олсона, существование общего интереса или стимулов к коллективным действиям недостаточно для осуществления постоянных коллективных действий[148]. Кроме того, Олсон замечает, что общие интересы не

---

[146] Nielsen F., Salk J. The ecology of collective action and regional representation in the European Union // European Sociological Review. – 1998. – Vol. 14, № 3. – p.244.

[147] Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability. / Aspinwall M., Greenwood J. : Routledge, 2013. – p.11.

[148] The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. / Olson M. : Harvard University Press, 1965. – 186 p.

приводят к появлению коллективных действий за исключением случаев, когда удается избежать *стимула стать «безбилетником»* (англ. – *free rider incentive*). Изначально этот аргумент относился к экономическим группам, однако со временем понятие стимула стало трактоваться шире и распространилось на все виды групп.

Стимулы членства в группах

Среди стимулов для коллективных действий в группе на уровне ЕС можно выделить такие группы стимулов, как приобретение информации и влияния, доступность внешнего финансирования, обретение социального статуса и др. Некоторые из этих стимулов предоставляются самой группой, в то время как другие могут предоставляться внешними акторами, такими, например, как институты ЕС[149].

Стимулы в Теории коллективных действий принято разбивать на коллективные и на избирательные.

Коллективные стимулы относятся к неэкономическим благам, которые распространяются на всю аудиторию участников. Они включают в себя альтруистические стимулы и желание изменить механизмы институционального принятия решений. Коллективные стимулы также включают в себя улучшение репутации целой отрасли экономики посредством обозначения своего присутствия в обществе и реализации политики социальной корпоративной ответственности (хотя это может и иметь под собой материальную мотивацию). Также коллективные стимулы могут включать в себя участие в реализуемой институтами ЕС деятельности, которая мотивирована ценностно-нормативными установками, такими как борьба за права человека и борьба против расизма[150].

Избирательные стимулы относятся к благам, которые приобретаются исключительно членами группы, в отличие от коллективных благ, которые распространяются и на членов группы, и на тех, кто ее членами не является. Смысл одного из главных положений теории Олсона заключается в том, что члены к группе присоединятся только лишь на условии предоставления им избирательных

[149] Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability. / Aspinwall M., Greenwood J. : Routledge, 2013. – p.14.
[150] Ibid, p.17.

стимулов. Эти стимулы призваны вознаграждать их за то, что они затрачивают ресурсы на участие в коллективных действиях, и распространяются только на них в силу их членства в группе.

Разделение стимулов на избирательные и коллективные принципиально важно, поскольку первые обращены к тем акторам, которые принимают решение об участии в группе или ассоциации, основываясь на рациональном и движимом личными интересами выборе, обусловленном заботой о своем собственном благополучии, в то время как вторые обращены к тем акторам, которые озабочены неким общим благом[151].

Аспинволл и Гринвуд называют следующие факторы, мотивирующие национальных акторов стран-участниц ЕС к ассоциативному членству в общеевропейских группах:

- доступ членов групп к участию в консультативных комитетах и рабочих группах институтов ЕС;
- представление интересов членов групп в консультативных комитетах и рабочих группах институтов ЕС;
- информационные рассылки;
- консультирование;
- получение скидок на товары и услуги от поставщиков;
- скидки членам на присоединение к другим организациям;
- доступ к юридическим услугам;
- доступ к коммерческим услугам;
- доступ к услугам специалистов по общественным связям по приемлемым условиям[152].

По мнению Аспинволла и Гринвуда, наличие нескольких вертикальных уровней политики интересов в ЕС – субнационального, национального, европейского, а также различных горизонтальных пространств, включающих другие страны, делает решение о членстве в группах более сложным, не

[151] Ibid, p.15.
[152] Ibid, p.8.

основанном исключительно на коллективных и избирательных стимулах, что размывает границы между присоединением как действием и его результатом[153].

В последние годы в ЕС, кроме уже хорошо известных федераций национальных ассоциаций и групп с прямым членством, стало очевидным появление и рост числа коллективных структур, которые являются не столько группами, сколько платформами, коалициями и альянсами, связывающими различные типы интересов более или менее постоянно. Таким образом, можно утверждать, что формы коллективных действий в Европейском союзе разнятся от формально организованных групп, с одной стороны, до «неорганизованных коллективных действий», таких как ситуационные альянсы, с другой[154].

Аспинволл и Гринвуд замечают, что неформальные группы формируются вокруг крупных компаний и могут варьироваться от групп с нестрогой организацией до дискуссионных *ad hoc* клубов, проводящих собрания для членов клуба за общим ужином (англ. – *ad hoc dining clubs*), некоторые из которых являются тематическими, некоторые – отраслевыми, а некоторые – межотраслевыми. Такие клубы могут быть группами с открытым членством, некоторые из них могут учреждаться институтами ЕС, в то время как другие клубы являются более эксклюзивными с ограниченным количеством представленных компаний-членов. Характеристикой таких организаций может быть их становление в качестве постоянных общеевропейских групп (еврогрупп), в то время как другие организации и группы могут существовать временно и служить функции неформальных встреч участников. Такая форма организации групп в последнее время становится все популярней, поскольку интересы, представленные в них, находят такую форму взаимодействия полезной[155].

По утверждению Аспинволла и Гринвуда, кроме стимулов, которые может предложить группа, также и сама структура группы может оказывать влияние на принятие решения акторов о членстве в ней. Когда фирмы выбирают между несколькими конкурирующими платформами, такими как федерации национальных ассоциаций или ассоциации с индивидуальным членством,

---

[153] Ibid, p.7.
[154] Ibid, p.12.
[155] Ibid.

восприятие эффективности участия в подобной платформе оказывается важным при принятии решения о членстве[156].

В целом ученые поддерживают базовую логику Мансура Олсона. Хойнаки и Кимболл, оценивая влияние групп интересов на представителей законодательной власти, обнаружили, что «организации легче становятся участниками групп, которые представляют насущные материальные интересы с четко очерченной членской базой, например, в качестве профессиональной или деловой ассоциации, профсоюза или организации, объединяющей корпоративные интересы»[157].

По мнению Грина и Шапиро, теория Олсона *«однозначно имеет потенциал объяснения некоторых форм поведения, однако было бы ошибкой трактовать эту теорию широко. Вместо этого следовало бы изучить на основе эмпирически проверяемых показателей условия, в которых действует олсоновская логика»*[158]. Так, в частности, исследования Крэм показывают, что акторы организуются в группы на уровне ЕС с целью достижения коллективных политических целей, а не только с целью использования избирательных материальных стимулов. В случае ЕС коллективные действия нельзя воспринимать исключительно как действия, вызванные реакцией на стимулы. Недостаток информации, культивирование новых символов и убеждений наднациональными институтами ведут к формированию новых групп даже без предложения ясных и четких стимулов. Проведенные исследования показывают, что среди главных причин присоединения к ассоциациям в ЕС для акторов политики групп интересов становится желание приобрести влияние и обладать информацией[159].

Лоуэри и Грей говорят о том, что практически все исследователи политики групп интересов признают центральность проблемы коллективных действий, на которую указывает Олсон в групповом мобилизационном процессе, однако также замечают, что важность этой проблемы во многом переоценена, поскольку коллективные стимулы оказываются не столь значительным ограничением на пути

---

[156] Ibid, p.14.
[157] Hojnacki M., Kimball D.C. PAC contributions and lobbying contacts in congressional committees // Political Research Quarterly. – 2001. – Vol. 54, № 1. – p.176.
[158] Pathologies of rational choice theory : A critique of applications in political science. / Green D., Shapiro I. – New Haven, US : Cambridge University Press, 1994. – p.97.
[159] Cram L. The EU institutions and collective action : constructing a European interest? // Collective action in the European Union : interests and the new politics of associability / Aspinwall M., Greenwood J.Routledge, 2013. – pp. 63-80.

достижения коллективного блага. Кроме того, лидеры групп оказываются субъектами, у которых имеется четкий стимул по идентификации, культивации и защите занимаемых их группами ниш посредством средств, которые совершенно не относятся к избирательным стимулам, включая, например, спонсорскую поддержку, а также такие средства, как вера в важность цели организации и солидарность ее членов[160].

М. Кэмп отмечает, что любое высшее учебное заведение может брать на себя роль *безбилетника* (англ. – *free rider*) в политике групп интересов в сфере высшего образования, получая для себя индивидуальное благо от коллективных усилий работы других, более активных членов ассоциаций, ничего не предоставляя им вместо этого взамен[161]. По мнению данного исследователя, большинство высших учебных заведений именно так и поступает, предпочитая получать выгоды лоббирования от участия в ассоциациях высших учебных заведений при минимальных для себя издержках[162].

1.1.4. Реализм

Реалистический подход к исследованиям политики групп интересов зародился и получил свое развитие в отношении американских групп интересов не как целостная теория, объясняющая это явление, а как *критический подход* к плюралистическому обоснованию этой политики. Так же, как и их американские коллеги, европейские политологи приходят к выводу о неравномерности представленности различных групп в политике групп интересов.

Основателем реалистического подхода к политике групп интересов стал Элмер Шаттшнайдер, следующая критическая цитата которого в отношении плюралистического объяснения этой политики стала широко известной в литературе: «изъян в плюралистических небесах состоит в том, что райский хор поёт с сильным акцентом высшего класса»[163]. Эта цитата нашла свое отражение не

[160] Lowery D., Gray V. A neopluralist perspective on research on organized interests // Political Research Quarterly. – 2004. – Vol. 57, № 1. – p.164.
[161] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education’s Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.52.
[162] Ibid, p.48.
[163] The Semi-Sovereign People : A Realist’s View of Democracy in America. / Schattschneider E. E. : Wadsworth Publishing, 1975. – p.35.

только в исследованиях американской политики групп интересов, но и политики групп интересов в ЕС.

Участие в политике интересов групп, в соответствии с критикой реалистов, в ЕС может приводить к отрицательному эффекту для общества, поскольку если только лишь некоторые группы будут иметь доступ к лицам, принимающим решения в институтах Союза, то это может привести к тому, что эти лица будут получать неполную, однобокую и искаженную информацию по тому или иному кругу вопросов.

Изначально критика политики групп интересов представителями реализма осуществлялась на *индивидуальном уровне отдельных личностей* в обществе и заключалась в том, что во многих своих областях такая политика дает неравномерную представленность людям с более высоким статусом, доходом и образованием[164]. В отношении же политики групп интересов в ЕС *индивидуалистический* критический подход претерпел изменения и стал *групповым* в том смысле, что он привлекает внимание к проблеме того, что богатые ресурсами ассоциации диспропорционально активно представлены в этой политике на уровне институтов ЕС[165]. Дюр и Матэо утверждают, что национальные бизнес-ассоциации с большей легкостью находят возможности оказания влияния на Комиссию и свои национальные власти, чем группы, представляющие общественные интересы граждан, из чего он делает вывод о том, что последние более активно ведут деятельность по внешнему лоббированию[166].

Размуссен и Кэрролл, проанализировав базу данных участников онлайн-консультаций Европейской комиссии и сравнив ее с зарегистрированными за предшествующие исследованию десять лет, обнаружили, что бизнес-доминирование в консультациях даже выше, чем количество зарегистрированных групп[167]. Данные исследователи так же, как и Шаттшнайдер, в отношении политики групп интересов в США считают, что «плюралистический хор» в ЕС поет не без

---

[164] Maloney W. The Professionalization of Representation : Biasing Participation // Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges / Kohler-Koch B. Connex, 2009. – p.70.
[165] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.1.
[166] Ibid.
[167] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – p.2.

«акцента высшего класса». По их мнению, доминирование бизнеса весьма очевидно на агрегированном уровне во всех исследуемых областях интересов, что в большей степени подтверждает гипотезу о том, что динамика конфликта в определенной области интересов оказывает воздействие на мобилизацию интересов в ней[168].

Недавние исследования Вонка и соавторов, собравших данные из различных общественных и коммерческих регистров групп интересов в ЕС, вобравших в себя спектр всех акторов, осуществляющих представительство интересов, включая корпорации, ассоциации, консалтинговые и юридические фирмы и т.д., также подтверждают, что отраслевые ассоциации и корпорации доминируют в политике групп интересов Европейского союза[169].

Групповой подход в критике плюрализма в ЕС распространился не только на группы, но и на отдельные страны-участницы Союза, поскольку в целом более богатые страны демонстрируют большую склонность к представительству своих групп интересов на общеевропейском уровне. На Западе Европы такие состоятельные страны, как Германия, Франция, Великобритания и Бельгия являются странами с наиболее обширно представленными группами интересов в Брюсселе, в то время как менее богатые страны ЕС, такие как группы интересов Португалии, Ирландии и Греции, представлены менее широко. На Востоке Европе складывается аналогичная ситуация: более экономически состоятельные страны, такие как Чехия, Венгрия, Польша, Словакия, оказываются более широко представленными в политике групп интересов, чем менее экономически состоятельные страны, такие как Литва и Латвия. Говоря в целом о ЕС, наибольшее представительство в группах интересов имеют такие страны, как Германия, Франция, Бельгия, Италия и Нидерланды, в то время как все остальные страны имеют значительно более скромное представительство. С этим согласны и Вонка и соавторы, утверждающие, что богатые страны намного лучше представлены в наднациональных институтах ЕС, чем их бедные соседи[170].

---

[168] Ibid, p.27.
[169] Wonka A., Baumgartner F. R., Mahoney C., Berkhout J. Measuring the size and scope of the EU interest group population // European Union Politics. – 2010. – p.3.
[170] Ibid.

Характеризуя политику групп интересов в ЕС, Размуссен и Кэрролл замечают, что частные интересы доминируют в ЕС даже больше, чем частные интересы в Вашингтоне. Отмечается «излишняя представленность» частных интересов и «недостаточная представленность» общественных интересов, включающих группы, ведущие деятельность в области социальной поддержки населения и нуждающихся, образования, здравоохранения и помощи, оказываемой ЕС беднейшим зарубежным странам[171].

1.2. Современные теории политики групп интересов

1.2.1. Теория спроса и предложения средств доступа

В рамках Теории спроса и предложения средств доступа (англ. – *Theory of demand and supply of access goods*) Боуэном, автором теории, делается попытка создания аналитических рамок изучения взаимодействия бизнес-интересов и институтов ЕС в вопросе разработки и принятия нового законодательства. Вместо традиционного сосредоточения внимания на вопросе *влияния* в данной теории изучается *доступ* к институтам ЕС. Боуэн замечает, что доступ не обязательно обозначает влияние – по его мнению, неэффективные политические акторы – это те акторы, которые могут получить доступ к институту ЕС, но не могут его обратить в свою пользу при рассмотрении конкретных законопроектов[172]. Теоретические рамки данного подхода разработаны для объяснения доступа бизнес-интересов к Европейской комиссии, Европейскому парламенту и к Совету ЕС.

Данная теория, в отличие от других перечисленных в этой главе диссертации теорий, не является общей теорией, объясняющей поведение любых акторов в любых институциональных рамках. По оценке Цирон, Теория средств доступа Боуэна – это специфическая для ЕС теория, в соответствии с которой у различных институтов имеются различные информационные потребности, в связи с чем группы адаптируют свое поведение по отношению к данному конкретному институту. Цирон указывает на то, что политика групп интересов может

---

[171] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – p.18.

[172] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.366.

объясняться как обмен ресурсами. Такой обмен предполагает определенный уровень взаимозависимости между группами интересов и теми, на кого они пытаются оказать влияние. В контексте ЕС такой обмен в большей мере основывается на потребностях в информации, доверии между акторами и их репутации. Каждая сторона в процессе обмена предлагает что-то ценное для другой стороны. В случае групп интересов – это желание получить доступ к информации, к формированию политической повестки дня, к лицам, принимающим решения на уровне ЕС с конечной целью влияния на принимаемое законодательство от имени той аудитории, которую они представляют[173].

Теория спроса и предложения средств доступа в своей основе имеет положение о том, что институты ЕС, и в особенности Комиссия, страдают от недостатка ресурсов и политической легитимности, и этот недостаток компенсируется их взаимодействием с группами интересов[174].

Для лучшего понимания процесса обмена ресурсами между частными и властными акторами политики интересов в ЕС необходимо более глубокое понимание того, обмен какими ресурсами осуществляется между сторонами. В обмен на предоставление «доступа» к формированию политической повестки дня властные институты ЕС хотят получить определенные блага от частных акторов, которые Боуэн называет «средствами доступа».

Средства доступа

Боуэн дает следующее определение средств доступа (англ. – *access goods*) – «это любые средства, предоставляемые частными акторами институтам ЕС в обмен на получение доступа. Каждый тип средств доступа имеет отношение к специфическому типу информации, который оказывается важным в процессе принятия решений в ЕС. Важность средства доступа для функционирования института ЕС определяет степень глубины доступа, который этот институт предоставит представителям частного интереса»[175].

---

[173] De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – p.6.
[174] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.13.
[175] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.371.

В политике групп интересов в ЕС, по мнению Боуэна, можно выделить три типа средств доступа, обладающих общими характеристиками. Для всех трех типов информация является базовым средством доступа. Это то средство доступа, изучение которого необходимо для понимания обмена между бизнес-интересами и институтами ЕС. Боуэн указывает на следующие типы такой информации:

1. *Экспертные знания*. Данный тип средств доступа имеет отношение к экспертным и техническим ноу-хау, которые требуются от представителей частного сектора для понимания рынка. Эта информация чрезвычайно важна для разработки эффективного законодательства на уровне ЕС в определенных сферах деятельности.

2. *Информация о всеобъемлющем общеевропейском интересе*. Данный тип средств доступа имеет отношение к информации, которая требуется от частного сектора с точки зрения его принадлежности к той или иной отрасли экономики, ее нужд и интересов на внутреннем рынке ЕС.

3. *Информация о всеобъемлющем общенациональном интересе*. Данный тип средств доступа имеет отношение к информации с точки зрения его принадлежности к той или иной отрасли экономики, ее нужд и интересов на национальном уровне страны-участницы ЕС[176].

Боуэн указывает на то, что важность первого типа средств доступа, экспертных знаний, широко признана аналитиками политики групп интересов, признавая, что зачастую в распоряжении представителей органов национальной власти не оказывается необходимых технических познаний, а в тех случаях, когда доступ к такой информации у них есть, может негативно сказываться фактор их удаленности от рынка.

За тремя типами средств доступа закреплена центральная роль в объяснении обмена, осуществляемого между акторами политики групп интересов и институтами ЕС. В таком обмене частные акторы ответственны за предоставление средств доступа, однако они получают доступ к институту только при условии, что институту требуется это средство[177].

[176] Ibid, p.369.
[177] Ibid, p.372.

Спрос на средства доступа определяется той особой ролью, которую играет институт ЕС в законотворческом процессе, обусловленной формальными полномочиями, предоставленными каждому институту и стадией законотворческого процесса, на которой данный институт в него включается[178].

В то время как частные акторы имеют возможность предоставить средства доступа, одного этого недостаточно. На те же средства доступа должен иметься одновременный спрос со стороны тех институтов, к которым эти акторы хотят получить доступ[179].

Пфеффер утверждает, что выявление наиболее проблематичной зависимости или критически важного ресурса, необходимого институту, позволяет определить, какому из частных акторов данный институт предоставит к себе наиболее высокий уровень доступа. Согласно этой точке зрения, институт окажет более высокий уровень доступа той группе интересов, которая контролирует наиболее проблематичную зависимость или критически важный ресурс[180]. По мнению Боуэна, это утверждение верно и применительно к институтам ЕС: те частные группы интересов, которые предоставят наибольшее количество критически важного ресурса наивысшего качества, получают максимальный доступ к институту, на который они хотят оказать воздействие[181].

Боуэн в соответствии с Теорией спроса и предложения на средства доступа дает следующую градацию степени доступа групп интересов к институтам ЕС:

Европейская комиссия

1. Отдельные крупные фирмы имеют наиболее высокую степень доступа к Европейской комиссии.

2. Европейские ассоциации имеют меньшую степень доступа к Европейской комиссии, чем отдельные крупные фирмы, но более высокую, чем национальные ассоциации.

3. Национальные ассоциации имеют наименьшую степень доступа к Европейской комиссии.

---

[178] Ibid, p.379.
[179] Ibid, p.382.
[180] Organizations and Organization Theory. / Pfeffer J. – London : Pitman, 1982. – p.193.
[181] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.382.

Европейский парламент

1. Европейские ассоциации имеют наиболее высокую степень доступа к Европейскому парламенту.

2. Национальные ассоциации имеют меньшую степень доступа к Европейскому парламенту, чем европейские ассоциации, но более высокую, чем отдельные крупные фирмы.

3. Отдельные крупные фирмы имеют наименьшую степень доступа к Европейскому парламенту.

Совет ЕС

1. Национальные ассоциации имеют наиболее высокую степень доступа к Совету ЕС.

2. Европейские ассоциации имеют меньшую степень доступа к Совету ЕС, чем национальные ассоциации, но более высокую, чем отдельные крупные фирмы.

3. Отдельные крупные фирмы имеют наименьшую степень доступа к Совету ЕС[182].

1.2.2. Теория множественности точек доступа для представительства групповых интересов

Создание Европейского союза создало новые возможности для групп интересов в многоуровневой системе его правления благодаря явлению, которое Баумгартнер и Джонс обозначили в английском языке термином *"venue shopping"*[183]. Ввиду отсутствия устоявшегося перевода термина *"venue shopping"* на русский язык и ввиду того, что вторая половина термина *"... shopping"* (как часть выражения *"forum shopping"*) заимствована авторами термина из судебной практики, предлагаю в русском языке обозначать это явление выражением «множественность точек доступа для представительства групповых интересов».

Рассматриваемый подход не является целостной теорией, а основывается на двух обобщенных Бейерсом гипотезах (на *«гипотезе воспроизводства»* и *«компенсационной гипотезе»*) и множественных дескриптивных характеристиках.

---

[182] Ibid, p.383.

[183] Baumgartner F. R., Jones B. D. Agenda dynamics and policy subsystems // The Journal of Politics. – 1991. – Vol. 53, № 04. – p.1050.

Как и *Теория спроса и предложения средств доступа*, он является специфичным для институциональной структуры ЕС подходом. По мысли авторов подхода, Баумгартнера и Джонса, множественность точек доступа предполагает обращение внимания не на массовую мобилизацию, а на стратегию поиска более восприимчивой политической точки доступа[184].

Формирование данного подхода к понимаю политики групп интересов в Европейском союзе оказалось обусловлено тем, что размытие границ национальных политических систем в ЕС предопределило возможность выхода этих групп за национальные рамки для реализации своих целей, минуя уровень центральной государственной власти[185]. Такое размытие границ, по мнению Бейерса, создает институциональную фрагментацию, в то время как различные уровни управления в ЕС создают дополнительные возможности для групп интересов[186].

В результате формирования системы властных институтов на общеевропейском уровне группы интересов стали действовать в сложной многоуровневой политической среде, в то время как существовавшие в прошлом границы политических систем приводили к формированию специфических национальных режимов представительства интересов, таких как этатизм во Франции, неокорпоратизм в Германии и плюрализм в Великобритании. Размытие границ в рамках Европейского союза в свою очередь привело к формированию плюралистической системы представительства интересов со своими специфическими чертами[187].

По мнению Хольоке, модели лоббирования, которые основываются на предоставлении информации и других ресурсов институтам в обмен на влияние, объясняют множественность точек доступа для представительства интересов как ситуацию, в которой решение относительно того, какой институт власти лоббировать, принимается в соответствии с тем, к какому институту у группы

---

[184] Ibid, p.1050.
[185] Restructuring Europe : centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union. / Bartolini S. : Oxford University Press, 2005. – 415 p.
[186] Beyers J. Multilevel venue-shopping in Europe : A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states – Antwerp, Belgium : University of Antwerp, 2009. – p.3.
[187] Ibid.

интересов имеется доступ[188]. В соответствии с такой логикой, вначале группа должна принять решение относительно того, какие органы власти она будет лоббировать, а уже потом определять степень интенсивности лоббирования выбранного органа власти[189].

Принимая во внимание, что у законодателей нет ресурсов для сбора полного объема информации о подробностях вопросов, которые касаются рассматриваемых законопроектов, исследователи, начиная от Милбрата[190], рассматривают группы интересов как поставщиков такой информации. Благодаря тому, что они (а) демонстрируют мнение той аудитории, которую они представляют, (б) благодаря тому, что они предоставляют экспертные знания, а также (в) благодаря своим финансовым ресурсам, лоббисты получают доступ и завязывают отношения с законодателями, что позволяет им оказывать на них влияние в процессе подготовки нового законодательства. Хольоке в этой связи утверждает, что при условии обладания критически важными ресурсами выбор института лоббирования ЕС становится относительно тривиальным вопросом: группы интересов просто будут лоббировать те институты, с которыми у них уже существуют отношения[191].

Будучи предвестниками нового подхода к объяснению политики интересов в ЕС, Стрик и Шмиттер в начале 1990-х выдвинули гипотезу о том, что европейская транснациональная плюралистическая система представительства интересов постепенно дополнит существующие национальные корпоративистские системы[192]. В ответ на гипотезу Стрика и Шмиттера исследователи политики интересов ЕС начали поиск идеи, которая бы правильным образом описала эту политику на уровне ЕС[193].

В рамках описываемого в данной части работы подхода к пониманию политики групп интересов Бейерс формирует важный исследовательский вопрос:

---

[188] Holyoke T.T. Choosing battlegrounds : Interest group lobbying across multiple venues // Political Research Quarterly. – 2003. – Vol. 56, № 3. – p.325.
[189] Ibid, p.327.
[190] The Washington Lobbyists. / Milbrath L.W. – Chicago : Rand McNally, 1963. – 431 p.
[191] Holyoke T.T. Choosing battlegrounds : Interest group lobbying across multiple venues // Political Research Quarterly. – 2003. – Vol. 56, № 3. – p.326.
[192] Streeck W., Schmttter P. From national corporatism to transnational pluralism : organized interests in the single European market // Politics & Society. – 1991. – Vol. 19, № 2. – pp. 133-164.
[193] Beyers J. Multilevel venue-shopping in Europe : A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states – Antwerp, Belgium : University of Antwerp, 2009. – p.2.

дает ли система властных институтов в ЕС дополнительные возможности более слабым группам интересов, трансформируя сложившееся в национальной политике групп интересов положение вещей, или же, наоборот, она ослабляет эти интересы и таким образом консервирует сложившийся на национальном уровне status quo такой политики?[194]

В литературе дается два противоположных ответа на этот вопрос. С одной стороны, такие исследователи, как Изинг, утверждают, что участие в политике групп интересов в многоуровневой структуре правления ЕС является весьма ресурсоемким, в связи с чем в выигрышном положении оказываются более крупные группы, которые располагают большими ресурсами, поскольку за счет этих ресурсов они могут реализовывать более сложные стратегии своего поведения. В своем исследовании Изинг приходит к мысли о том, что европейская интеграция воспроизводит баланс сил и сохраняет сильные позиции тех акторов, чьи позиции и так сильны на национальном уровне. Бейерс объясняет такой аналитический подход «гипотезой воспроизводства» (англ. – *persistence hypothesis*), смысл которой сводится к тому, что наличие влияния у групп на национальном уровне «воспроизводится» приобретением влияния на общеевропейском уровне[195].

Исследователи, придерживающиеся противоположной точки зрения, утверждают, что группы со слабым доступом на национальном уровне стремятся на общеевропейский уровень политики групп интересов для того, чтобы обойти неудобный для них баланс сил на национальном уровне. В частности, Полони-Стодинджер в своем исследовании групп интересов говорит о том, что как только национальная структура представительства интересов начинает для них закрываться, они переносят основной акцент своей деятельности на общеевропейский уровень[196]. При наступлении противоположной ситуации, когда система представительства интересов вновь открывается для этих групп, они опять

---

[194] Ibid, p.4.
[195] Ibid, p.3.
[196] Poloni-Staudinger L.M. The Domestic Opportunity Structure and Supranational Activity : An Explanation of Environmental Group Activity at the European Union Level // European Union Politics. – 2008. – Vol. 9, № 4. – pp. 531-558.

устремляются на национальный уровень[197]. Бейерс утверждает, что одна из основных идей концепции многоуровневой множественности точек доступа для представительства групповых интересов заключается в том, что как только группы оказываются заблокированными на одном политическом уровне, они обращаются к другому уровню в поисках внимания и поддержки своих целей. По мысли этого исследователя, его «*компенсационная гипотеза»* гласит, что выход групп на уровень политики групп интересов в ЕС позволяет компенсировать их слабость на национальном уровне. В исследованиях, сосредотачивающихся на компенсационном эффекте политики групп интересов ЕС, высказывается мысль о том, что институты ЕС предоставляют группам, интересы которых не были должным образом реализованы на национальном уровне, дополнительные возможности на общеевропейском уровне[198].

Говоря о теоретическом объяснении деятельности групп интересов, С.П. Перегудов справедливо отмечает, ни плюрализм, ни корпоративизм, ни элитизм, ни другие теоретические подходы не могут в полной мере самостоятельно объяснить всей сложности отношений между властными институтами и группами интересов[199], поскольку для этого требуется использование многих имеющихся теоретических подходов. Вместе с тем автору данного исследования представляется, что применительно к деятельности групп интересов в сфере высшего образования в Европейском союзе неоплюралистический подход обладает самым значимым объяснительным потенциалом среди всех проанализированных в данной главе классических и современных теорий. Основание так считать дает реальность политики групп интересов ЕС в сфере высшего образования, в которой не прекращается рост количества групп, где отсутствует лишь одна пиковая ассоциация, характерная для неокорпоратизма, где властные институты сами демонстрируют гибридные модели поведения, характерные больше для групп, чем для институтов, где властные институты оказывают финансовую поддержку группам общественных интересов, которые в ней нуждаются. Неоплюралистический подход также лучше всего объясняет формирование самой

[197] Beyers J. Multilevel venue-shopping in Europe : A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states – Antwerp, Belgium : University of Antwerp, 2009. – p.4.
[198] Ibid, p.7.
[199] Перегудов С.П. Ренессанс корпоративизма? //Куда идет Россия. 1998. – с. 140.

широкой палитры групп в сфере высшего образования, включая такие их типы, как академические ассоциации и сети, студенческие организации и тематические организации.

ГЛАВА 2. АКТОРЫ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

2.1. Группы интересов в политике групп интересов в ЕС

2.1.1. Основные типы групп в политике групп интересов

2.1.1.1. Группы общественных интересов

Группы общественных интересов представляют широкие некоммерческие коллективные интересы в обществе в противоположность узким экономическим интересам отдельных производственных групп общества. Членство в таких группах, как правило, является открытым и неэксклюзивным. Зачастую такие группы апеллируют к своим членам в ключе морально-ценностных установок в противоположность к группам частных интересов, членство в которых имеет материальные стимулы и практически всегда ограничено определенным количеством участников.

Коэн утверждает, что в то время как представительство частных интересов в ЕС начало набирать обороты с начала 1990-х годов, представительство общественных интересов начало свое обширное формирование лишь в начале 2000-х годов благодаря тому, что группы общественных интересов в Европе научились создавать сложные коалиции и обозначать свое политическое присутствие на карте политики групп интересов ЕС[200].

Как правило, группы общественных интересов представлены в Европейском союзе *некоммерческими организациями* (НКО). Данный термин в ЕС относится к большому разнообразию групп, которые осуществляют свою деятельность применительно к проблематике, которая вызывает «широкую общественную озабоченность». К такой проблематике можно отнести защиту экологии, прав человека, заботу о здоровье детей, борьбу с бедностью, защиту животных и иные вопросы, имеющие важность для всего общества, в противоположность специфическим и более узким групповым интересам, к

[200] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.334.

которым можно отнести объединения автопроизводителей, фармацевтических компаний или людей, объединенных по профессиональному признаку[201].

Наряду с термином НКО более редко употребляемым термином в политике групп интересов является термин *неправительственные организации* (НПО). Оба этих термина употребляются в общественном и научном дискурсе практически синонимично, несмотря на различия в происхождении (первый термин, НКО, говорит о некоммерческом характере деятельности таких организаций, в то время как второй термин, НПО, указывает на независимость деятельности таких организаций от государства).

Группы общественных интересов многообразны: некоторые из них ведут деятельность в области определенной общественной проблематики (англ. – *issue-oriented*), другие же движимы идеологическими соображениями. Характер деятельности групп общественных интересов может значительно отличаться в зависимости от того, где группа ее осуществляет – на местном, национальном, региональном или глобальном уровне. Группы общественных интересов также различаются по тому, какими финансовыми ресурсами они располагают – это могут быть как маленькие, плохо обеспеченные финансами организации, так и хорошо обеспеченные ресурсами организации с наемными профессиональными сотрудниками. Некоторые группы осуществляют свою деятельность отдельно от других групп, в то время как другие группы становятся участниками коалиций, сетей и ассоциаций с целью минимизировать затрачиваемые ресурсы и более эффективно распределять между собой исполняемые ими функции с конечной целью усиления оказываемого ими на законодателей влияния[202]. За годы, прошедшие со времени начала активного формирования групп общественных интересов в политике групп интересов в ЕС, изменилось и среднее число сотрудников, занятых трудом в одной такой среднестатистической группе. Если в

[201] Thomas C.S. Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union : Myths and Realities // European Union Studies Association Biennial Conference – Pittsburgh, US, 1999. – p.2.
[202] Curtin D. Private interest representation or civil society deliberation? A contemporary dilemma for European Union governance // Social & Legal Studies. – 2003. – Vol. 12, № 1. – p.13.

начальном периоде в подобной группе было трудоустроено в среднем 5 сотрудников, то в последние годы их количество увеличилось до 22[203].

Группы интересов принято также разделять (а) на те, которые ставят перед собой цель оказания воздействия на существующий в обществе порядок вещей посредством оказания влияния на существующее или вновь принимаемое законодательство, и (б) на те, которые занимаются исключительно предоставлением социальных услуг различным группам населения, не ставят перед собой цели оказания влияния[204].

В рамках данной работы анализируются только те группы, которые ведут деятельность, относящуюся к изменению существующего общественного и законодательного status quo. Их также иногда называют политическими адвокаси-группами, поскольку они ставят перед собой цель оказания влияния на законодательство посредством воздействия на органы власти. Примерами таких групп в ЕС, по словам Томаса, являются:

- Amnesty International EU Association (Европейская ассоциация *Эмнести Интернэшнл*);
- Birdlife International (Международная ассоциация по защите птиц);
- European Consumers' Organization (Европейская организация потребителей);
- EUROGROUP – Prevention of Cruelty to Animals (Европейская организация по предотвращению жестокого обращения с животными);
- Friends of the Earth Europe (Европейское представительство Общества «*Друзья Земли*»);
- Greenpeace International European Unit (Европейское отделение *Гринпис Интернэшнл*);
- International Save the Children Alliance European Union (Международный альянс «*Спасите детей*»-ЕС);
- Union of European Federalists (Союз европейских федералистов);

[203] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.10.
[204] Thomas C.S. Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union : Myths and Realities // European Union Studies Association Biennial Conference – Pittsburgh, US, 1999. – p.3.

– World Wide Fund of Nature – Europe (Всемирный фонд защиты диких животных – Европа)[205].

Отличительными чертами групп общественных интересов является наличие диффузности и фрагментированности аудитории, которую они представляют, а также наличие проблемы безбилетника (англ. – *free rider problem*) в олсоновском ее понимании. Обе эти проблемы, по словам Бейерса, делают эти группы более слабыми в сравнении с группами частных интересов, что осложняет для них мобилизацию их членов[206].

В отношении диффузности и фрагментированности аудитории Кафкова приводит показательный пример, когда говорит о европейских организациях, которые ведут деятельность в области информирования населения ЕС о проблеме СПИДа в Африке с целью сбора средств на оказание гуманитарной помощи для решения этой проблемы. Для таких организаций сложностью становится поиск прямой поддержки своей деятельности в обществе, несмотря на то что у большей части населения борьба со СПИДом вызывает сочувствие. Вместе с тем проблема СПИДа в Африке остается слишком отдаленной и не оказывающей прямого воздействия на жизнь граждан стран-участниц ЕС[207].

Примером того, как проявляет себя проблема безбилетника, может являться ситуация, при которой экологические НКО ведут борьбу за изменение законодательства об уровнях допустимого экологического загрязнения в ЕС. «Безбилетной» оказываются вся та аудитория, которая получает блага от этой борьбы в виде менее загрязненной экологии за счет тех организаций, которые прикладывают к этому свои усилия. Поскольку эта аудитория (а к ней можно относить практически все население) получит результат усиления природоохранного законодательства в любом случае вне зависимости от того, будет она прилагать усилия к достижению этой цели или нет, у большинства

---

[205] Ibid.
[206] Beyers J. Voice and Access : Political Practices of European Interest Associations // European Union Politics. – 2004. – Vol. 5, № 2. – p.216.
[207] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.17.

появляется стимул не делать ничего, т.е. оказаться в этой ситуации «безбилетником»[208].

Несмотря на обозначенные выше проблемы, по мнению Бейерса, группы общественных интересов обладают значительным преимуществом, которое делает их роль в обществе очень важной. Смысл его заключается в том, что группы общественных интересов в своей деятельности затрагивают ту общественную проблематику, отношение к которой коренится в личных ценностных и идеологических симпатиях людей, что позволяет группам мобилизовать их в целях защиты всеобщего общественного блага[209]. Это позволяет группам общественных интересов быть успешными в привлечении поддержки СМИ и общества для достижения своих целей, поскольку люди сочувствуют достижению этих целей больше, чем достижению целей бизнес-групп[210].

По разным причинам группы общественных интересов получили широкое общественное признание, ввиду чего официальными лицами ЕС в последние годы им предоставляется особый статус, что может частично объяснить успех НКО в публичной политике Европейского союза[211].

Так, по утверждению Ричардсона, в то время как большинство крупных европейских фирм получает у Комиссии инсайдерский статус благодаря трансграничному характеру и масштабам своей деятельности, группы общественных интересов оказываются инсайдерами определенных форумов Комиссии благодаря наличию политических симпатий к себе руководителей директоратов Комиссии[212]. Коэн в этой связи отмечает, что уровень доступа, предоставляемого группами частных и общественных интересов, может значительно разниться в зависимости от того, какие интересы эти группы представляют, с какими директоратами они взаимодействуют и за какие изменения в законодательстве они ратуют[213].

---

[208] Ibid, p.18.
[209] Beyers J. Voice and Access : Political Practices of European Interest Associations // European Union Politics. – 2004. – Vol. 5, № 2. – p.217.
[210] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.18.
[211] Thomas C.S. Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union : Myths and Realities // European Union Studies Association Biennial Conference – Pittsburgh, US, 1999. – p.6.
[212] Richardson J. Government, interest groups and policy change // Political Studies. – 2000. – Vol. 48, № 5. – p.1014.
[213] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.334.

Вместе с тем Де Бруйкер и Бейерс характеризуют политику групп интересов в ЕС в целом как перенасыщенное участниками пространство, в котором они конкурируют за прямой доступ к законодателям[214].

По мнению Де Биевра, предположение о том, что доступ и влияние можно считать взаимозаменяемыми показателями (англ. – *proxies*) в отношении групп общественных интересов, не оправдывается в результате проводимых исследований торговой политики в ЕС. В данной области деятельности в последнее время НКО получили доступ к лицам, принимающим решения, однако они не смогли изменить результаты введения нового торгового законодательства в свою пользу. Де Биевр связывает это не столько с тем, что в политике интересов ЕС в этой области деятельности оказались излишне представлены интересы производителей или с тем, что с их стороны ощущался недостаток экспертных знаний, сколько с недостатком ресурсов у НКО для улучшения шансов у политических акторов на переизбрание или повторное назначение[215].

М. Кэмп в своем исследовании обнаруживает, что хотя высшие учебные заведения все чаще и чаще занимаются адвокатированием, они делают это не обязательно из потребности в получении адвокатируемых благ, а из-за нематериальных соображений, когда всем высшим учебным заведениям необходимо выступать с единых позиций или из-за самого факта существования ассоциаций, объединяющих их[216].

2.1.1.2. Группы частных интересов

В последние десятилетия в Европейском союзе сложилась новая институциональная среда, которая привела к увеличению необходимости в лоббировании. Среди факторов этой среды можно назвать глобализацию коммерции, формирование ЕС и усиление местных акторов. Все эти факторы способствуют усилению конкуренции между компаниями и усилению

[214] De Bruycker I., Beyers J. Who Wins Media Space and Why? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media // 13th European Union Studies Association Biennial Conference – Baltimore, US, 2013. – p.1.
[215] Cirone A. Patterns of Interest Group Lobbying at the EU : Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice. – Princeton. – 2011. – p.4.
[216] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education's Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.10.

регулирования их деятельности со стороны властных институтов[217]. Поскольку Европейский союз оказался структурой, открытой для деятельности лоббистов, представляющих группы частных интересов, для них перестало быть проблематичным установление длительных и активных взаимоотношений с институтами ЕС[218].

Литература, относящаяся к проблематике лоббирования в целом, не только применительно к политике групп интересов в ЕС, обращает внимание на разные блага, которые законодатели могут получать от групп частных интересов, среди которых – информация, важная для принятия того или иного законопроекта[219], а также передача денежных средств[220]. Под вторым вариантом в литературе понимается либо (а) внесение пожертвований для поддержки избирательных кампаний кандидатов на замещение должностей в законодательных органах (англ. – *money politics*), что характерно для политики групп интересов в США, либо (б) проявление коррупции в виде подкупа законодателей. Несмотря на то, что ни одна политическая система не застрахована от проблем, связанных с коррупцией, применительно к получению доступа к институтам ЕС группами частных интересов можно говорить о том, что этот доступ они могут получать благодаря предоставлению специфической информации, необходимой для процесса принятия нового или изменения существующего законодательства ЕС.

В настоящее время можно говорить о том, что появление и развитие Европейского союза привело к расширению масштабов лоббистской деятельности в Европе. Сложившаяся в ЕС институциональная среда, по мнению Хаджихани и Гаури, позволяет отдельным компаниям и группам осуществлять представительство своих частных интересов открыто и без какой-либо скрытности во взаимоотношениях с институтами. В этом процессе участвуют также и посредники в лице консалтинговых и юридических фирм и компаний, которые могут оказывать услуги, как группам частных интересов, так и институтам ЕС. В данных обстоятельствах стало возможным говорить о том, что представительство

---

[217] Rival M. Lobbying by firms to influence public decision : is it a legal or an illegal networking? The cases of France and the United Kingdom // 21st EGOS Colloquium : Unlocking Organizations – Berlin, 2005. – p.2.
[218] Ibid, p.18.
[219] Lagerlöf J. Lobbying, information, and private and social welfare // European Journal of Political Economy. – 1997. – Vol. 13, № 3. – pp. 615-637.
[220] Grossman G., Helpman E. Protection for Sale // The American Economic Review. – 1994. – Vol. 84, № 4. – pp. 833-850.

интересов стало взаимовыгодной областью взаимодействия для всех участвующих в этом процессе сторон[221].

Группы частных интересов (которые также называют *социально-экономическими, деловыми или корпоративными группами интересов,* а также *группами интересов производителей* и *группами специальных/особых интересов*) играют важную роль в европейской экономике, поскольку они защищают интересы четко очерченной и сконцентрированной аудитории участников[222]. Основной деятельностью таких групп является защита и мониторинг экономических интересов участвующих в них компаний[223]. Группы частных интересов представляют отдельные сегменты общества и формируются для защиты материальных интересов их членов. Целью групп частных интересов является приобретение их членами частных благ, которые распределяются только между членами групп (в противоположность общественным благам, которые распределяются между членами всего общества).

Исследования широкого круга групп интересов в ЕС последних лет показывают, что отраслевые ассоциации и отдельные корпорации доминируют в политике групп интересов в Брюсселе[224]. Профессиональные же ассоциации, по мнению Гринвуда, оказываются менее вовлеченными в лоббирование на уровне ЕС в отличие от других групп частных интересов[225].

Среди отраслей, представленных различными группами интересов в ЕС, можно отнести следующие:

- энергетика;
- здравоохранение и фармацевтика;
- телекоммуникации;
- военно-промышленный комплекс и самолетостроение;
- финансовые услуги;

---

[221] Hadjikhani A., Ghauri P. Multinational enterprises and their lobbying activities in the European Union // Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe / Oxelheim L. – Oxford : Emerald Publishing, 2006. – p.2.
[222] Beyers J. Voice and Access : Political Practices of European Interest Associations // European Union Politics. – 2004. – Vol. 5, № 2. – p.216.
[223] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.16.
[224] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. 2011. – p.3.
[225] Interest representation in the European Union. / Greenwood J. : Palgrave Macmillan, 2011. – p.94.

- сельское хозяйство;
- химическая промышленность;
- транспорт;
- сфера общественного питания;
- электротовары и электроника;
- добывающая промышленность;
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- розничная торговля[226].

Характеризуя частные группы интересов, Дюр и де Биевр замечают, что они чаще, чем другие группы, обладают информацией и экспертными знаниями, которые необходимы институтам Европейского союза. У них более артикулированная аудитория, которой принятие того или иного законодательного акта может принести как конкретную материальную выгоду, так и ущерб, в отличие от групп общественных интересов. Проблемы коллективных действий оказывают на них меньшее влияние, поскольку количество членов в них относительно невелико в отличие от групп, которые защищают диффузные общественные интересы[227], а их способность предоставлять информацию и экспертные знания институтам ЕС дает им более близкий доступ к законодателям, у которых эти ресурсы всегда востребованы[228]. Коэн в этой связи также замечает, что частные интересы демонстрируют готовность к тому, чтобы разделять бремя представительства в политике групповых интересов внутри групп, союзов и альянсов, в которых они состоят[229].

Частные интересы в политике групп интересов ЕС оказываются склонными к использованию информационной асимметрии для получения некоторого контроля над политической средой. Эти интересы используют лоббирование для получения поддержки, которой другие интересы не располагают. Частные интересы мобилизуют свои ресурсы и знания при взаимодействии с институтами ЕС для получения и усиления своих конкурентных преимуществ на

[226] Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. 2009. – p.16.
[227] Dür A., De Bièvre D. The question of interest group influence // Journal of Public Policy. – 2007. – p.12.
[228] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.6
[229] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.334.

общеевропейском рынке[230]. В таких обстоятельствах информационная асимметрия дает им возможность защищать свои интересы и пытаться оказать влияние на решения, принимаемые институтами власти Европейского союза[231].

Боуэн, говоря о стратегиях лоббистской деятельности частных компаний в ЕС, отмечает, что перед тем как начать участвовать в политике групп интересов, им необходимо определиться с тем, будут ли они принимать участие в этой политике сами в качестве активных действующих лиц или же воспользуются услугами сторонних организаций в лице консалтинговых или юридических компаний. После этого им необходимо принять решение относительно того, хотят ли они быть представлены в политике интересов индивидуально или же как участники коллективных действий в составе какой-либо ассоциации. И уже на следующей стадии им необходимо выбрать уровень осуществления своей лоббистской деятельности – национальный либо общеевропейский. Ответы на три поставленных вопроса, по мнению Боуэна, будут определять организационную форму лоббистской деятельности данной компании[232].

С одной стороны, группы частных интересов, безусловно, могут способствовать большей эффективности процесса принятия решений посредством предоставления информации политическим акторам. Однако, с другой стороны, у групп частных интересов зачастую появляются стимулы к оказанию влияния на принятие социально-неэффективных решений, которые могут ложиться бременем лишних расходов на все общество. Лоббирование в данном случае также может приводить к появлению правил и законов, которые приносят пользу ограниченному количеству компаний за счет того, что издержки, связанные с этими правилами и законами, приходится нести другим компаниям. Кроме того, лоббирование может приводить к неоптимальному перераспределению активов или ресурсов, переходящих от фирм, являющихся более эффективными производителями к фирмам, являющимся более эффективными лоббистами[233]. Поскольку

---

[230] Hadjikhani A., Ghauri P. Multinational enterprises and their lobbying activities in the European Union // Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe / Oxelheim L. – Oxford : Emerald Publishing, 2006. – p.2.
[231] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.370.
[232] Ibid, p.373.
[233] Campante F.R., Ferreira F.H. Inefficient lobbying, populism and oligarchy // Journal of Public Economics. – 2007. – Vol. 91, № 5. – pp. 993-1021.

конкуренция за ренту является перераспределительным, а не производительным видом деятельности, лоббирование интересов фирм может приводить к повышению стоимости их продукции[234].

Несмотря на то, что представительство частных интересов традиционно играет исключительно важную роль в функционировании Европейского союза, по словам Томаса, частные интересы, тем не менее, не представлены в политике групп интересов в ЕС монолитно. Кроме общего желания того, чтобы социально-политическая среда общества функционировала в благоприятных для него условиях, бизнес мало что объединяет. Бизнес-сообщество является одним из самых разноликих по представленности в обществе. Зачастую между различными группами, представляющими частные интересы, существуют поведенческие и политические конфликты, обусловленные различными реакциями на возникающие обстоятельства[235]. Что может приносить благо одной группе интересов, может наносить вред другой группе, ввиду чего представители одной группы частных интересов могут вести свою деятельность против другой группы. В целом, такая конкуренция между различными группами частных интересов оказывает положительное влияние на общество, поскольку она является залогом того, что демократические институты будут признавать существование различных интересов, что способствует достижению общественного консенсуса и стабильности.

Примечательным является факт того, что, по мнению М. Кэмпа, высшие учебные заведения как группы интересов из сферы высшего образования в своем поведении зачастую могут вести себя не сколько как группы общественных, сколько как группы частных интересов[236]. Данный автор также отмечает, что конкретные высшие учебные заведения ведут себя по-разному и как группы общественных и как группы частных интересов – в зависимости от того, какой объем финансирования они могут получать от властных институтов при их лоббировании[237].

---

[234] Govorun A. The choice of lobbying strategy : direct contacts with officials or mediation via business associations // Basic research program : Working papers (National Research University Higher School of Economics). 2013. – p.4.
[235] Thomas C.S. Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union : Myths and Realities // European Union Studies Association Biennial Conference – Pittsburgh, US, 1999. – p.3.
[236] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education’s Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.182.
[237] Ibid, p.45.

2.1.2. Основные формы взаимодействия между группами в политике групп интересов в ЕС

2.1.2.1. Ассоциации

Согласно определению Генерального директората по предпринимательству и промышленности Европейской комиссии, ассоциации являются долговременными объединениями людей или организаций, члены которых объединены каким-либо общим обширным интересом, либо целью прямого или опосредованного продвижения своих профессиональных или деловых интересов. Характеристиками ассоциаций является добровольный и отрытый характер членства, наличие членских взносов, автономность и независимость в принятии ими решений, а также равенство прав членов при голосовании[238]. Согласно Шмиттеру и Стрику, целью деловых ассоциаций является определение, объединение и продвижение интересов групп, которые они представляют[239]. Кроме собственно термина «ассоциация» в названиях организаций такого типа также могут фигурировать такие понятия, как «союз», «объединение», «федерация», «конфедерация», «общество», «сообщество», «альянс», «лига» и т.д.

Лехманн и Бош предлагают классифицировать ассоциации в политике групп интересов ЕС по нескольким признакам:

- по уровню представительства интересов (головные и региональные ассоциации);
- по типу организации своей структуры (традиционные и спонтанно организованные);
- по организационно-правовой форме;
- по мотивации участия в них[240].

Примерами европейских ассоциаций могут быть следующие организации:

- Трансатлантический бизнес-диалог (Trans-Atlantic Business Dialogue,

---

[238] European Commission. Associations and foundations. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/associations-foundations_en (дата обращения: 01.02.2018).

[239] The organization of business interests: a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe. / Schmitter P. C., Streeck W., 1981. – p.33.

[240] Lobbying in the European Union : Current rules and practices / European Parliament. – Luxembourg, 2003. – p.7.

TABD);

- Европейский круглый стол промышленников (The European Round Table of Industrialists, ERT);
- Европейская ассоциация нефтяной промышленности (European Petroleum Industry Association, EUROPIA);
- Ассоциация европейских производителей автомобилей (European Automobile Manufacturer’s Association, ACEA);
- Европейская федерация фармацевтической промышленности и ассоциаций (European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations, EFPIA);
- Европейский студенческий союз (European Students Union, ESU);
- Европейская ассоциация биоотраслей (European Association of Bio-Industries, EuropaBio);
- Ассоциация нефтехимических производителей Европы (Association of Petrochemical Producers in Europe, APPE);
- Альянс европейских энергетических исследований (European Energy Research Alliance, EERA).

Лехманн и Бош в своем исследовании указывают на причины того, почему принадлежность к торгово-профессиональным ассоциациям является столь необходимым условием для представительства интересов групп в Брюсселе. Во-первых, по их мнению, торгово-профессиональные ассоциации являются официальным органом представительства отдельных отраслей в институтах ЕС, что дает группам, входящим в их состав, возможность получения отраслевой информации, а также возможность получения приглашений на встречи с представителями властных институтов ЕС. Во-вторых, такие ассоциации являются важным местом для проведения встреч групп-членов, которые объединены в их рядах. Обращает на себя внимание тот факт, что в 1990-е основные полномочия в европейских ассоциациях были за национальными ассоциациями, которые входили в их состав. В настоящее время, однако, ситуация изменилась, и тон в них больше задают крупные корпорации. Такой «переход власти» к крупному бизнесу в европейских ассоциациях происходил постепенно, и сейчас подобные ассоциации

возглавляют его представители[241]. Крупные корпорации делают значительный вклад в бюджет ассоциаций в виде спонсорства их отдельных проектов, а также оплаты труда их наемных сотрудников. Такое положение дел дает этим компаниям большие возможности в плане лоббирования: когда им выгодно, они осуществляют представительство своих интересов, позиционируя себя как представителей торгово-профессиональной ассоциации, в других же случаях они могут вести самостоятельную лоббистскую деятельность как отдельные компании. Такой подход в литературе о группах интересов принято называть двойной стратегией лоббирования[242].

Говоря о других стратегиях взаимодействия с институтами ЕС, по мнению Изинга, необходимо отметить важность нахождения ассоциациями баланса между внутренним и внешним лоббированием. Стратегия внутреннего лоббирования стимулируется необходимостью институтов ЕС в поддержке и предоставлении информации. Стратегия внешнего лоббирования, в котором упор делается на привлечение внимания СМИ и общественности, если проведена в правильно подобранное время, может усилить влияние ассоциации и улучшить ее доступ к представителям законодательной власти. Однако частое проведение публичных кампаний против решений институтов ЕС является несовместимым с успешной реализацией стратегии внутреннего лоббирования, если бизнес-ассоциации уделяют большое внимание формированию близких отношений с властными институтами[243].

Некоторые ассоциации в своей деятельности делают ставку на национальную представленность своих участников. Для таких ассоциаций национальная принадлежность и язык официальных лиц и политиков Европейского союза становятся важнейшими факторами при установлении контактов в политике групп интересов в ЕС. В меньшей степени для них характерно установление контактов, основанных на партийной принадлежности и на личном знакомстве. Такая «национальная» стратегия ограничивает число их

---

[241] Ibid, p.14.
[242] Ibid, p.13.
[243] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.340.

партнеров в Брюсселе, поскольку подразумевает, что создание ими коалиций совместно с имеющими схожие политические позиции национальными акторами приводит к тому, что глубинные различия между европейскими политическими акторами становятся препятствием при решении общеевропейских проблем[244].

Исследования Гринвуда и Аспинволла показывают, что в вопросе привлечения новых членов самыми эффективными европейскими группами являются бизнес-ассоциации с относительно высоким уровнем концентрации членов в узких отраслях специализации[245]. Так, если отраслевая специализация ассоциации является довольно узкой, то риск конкуренции за членов с другими ассоциациями является для нее довольно низким.

Более эффективными в представительстве своих интересов являются те ассоциации, члены которых вне зависимости от того, какой европейский регион они представляют, в своей повседневной работе сталкиваются с одинаковыми проблемами. К организациям такого рода можно отнести Европейскую федерацию ассоциаций фармакологической индустрии, члены которой на национальном уровне своих стран взаимодействуют с местными властям по поводу таких вопросов, как цены на медикаменты, стандарты качества и безопасность фармакологической продукции. По словам исследователей, общие подходы, которые используют при решении своих проблем фармакологические компании на разных уровнях вне Брюсселя, несложно воспроизвести и на уровне институтов ЕС[246].

Существует несколько причин по которым бизнес-ассоциации пытаются получить доступ к институтам ЕС. Во-первых, они не всегда могут быть уверены в том, что институты ЕС соблюдут их интересы при разработке нового законодательства, поэтому для того, чтобы обеспечить представительство своих интересов в законодательном процессе, им приходится информировать институты Европейского союза о своих предпочтениях, а также о последствиях принятия предложений альтернативных тем, с которыми выступают они сами. Во-вторых, для выживания бизнес-ассоциациям необходимо постоянно расширять свой

---

[244] Ibid, p.350.
[245] Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability. / Greenwood J., Aspinwall M.: Routledge, 1998. – p.21.
[246] Lobbying in the European Union : Current rules and practices / European Parliament. – Luxembourg, 2003. – p.14.

членский состав и улучшать свое финансовое положение, привлекая внимание и поддержку политических акторов на уровне ЕС. В-третьих, бизнес-ассоциациям необходимо создание климата благоприятного общественного отношения к себе[247].

В политике групп интересов в ЕС существует разделение ассоциаций на общеевропейские и национальные. Два этих типа ассоциаций пришли в законотворческом процессе Европейского союза к «разделению труда», участвуя на разных его стадиях. Так общеевропейские ассоциации фокусируют свою деятельность на более ранних стадиях разработки законодательства, в то время как национальные группы в большей мере концентрируются на конечной стадии формулирования законопроектов и на стадии реализации принятых институтами ЕС законов на национальном уровне. Со временем общеевропейские ассоциации стали постоянными участниками процесса выработки нового законодательства институтами Европейского союза, чего в полной мере нельзя сказать о национальных ассоциациях, поскольку лишь малая часть из них постоянно осуществляет представительство своих интересов на уровне институтов ЕС[248]. Несмотря на это, в результате перемещения значительного объема властных полномочий с уровня национальных органов власти на уровень институтов Европейского союза, у национальных групп интересов появляется все больше стимулов осуществлять хотя бы часть своей деятельности по представительству интересов на уровне институтов ЕС. Это они делают, лоббируя национальные власти, представители которых позже смогут защитить их интересы в Совете ЕС, в то время как они сами могут представлять свои интересы перед такими общеевропейскими институтами, как Комиссия и Парламент[249].

Необходимо отметить, что при взаимодействии с институтами ЕС общеевропейские бизнес-ассоциации стараются привлекать в свои члены компании и национальные ассоциации, представляющие стран-участниц Европейского союза. Для институтов ЕС это оказывается весьма важным, поскольку ими часто высказывается позиция того, что им не очень удобно вести

---

[247] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.331.
[248] Ibid, p.356.
[249] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – Vol.19, №7. – p.4.

переговоры с большим количеством национальных групп интересов. Вместе с тем, главным для национальных ассоциаций является представительство интересов их членов на уровне отдельных стран ЕС, в связи с чем можно отметить, что для них деятельность на уровне ЕС не является основной. Ввиду ограниченности своих ресурсов они часто полагаются на европейские ассоциации в вопросе представительства своих интересов в институтах ЕС. Как правило, национальные ассоциации, по мысли Изинга, самостоятельно участвуют в политике групп интересов ЕС лишь в следующих случаях: (1) если принимаемое европейскими институтами законодательство самым непосредственным и важным образом отражается на их членах, (2) если «разделение труда» между европейскими и национальными бизнес-ассоциациями представляется недостаточным или (3) если условия принимаемого законодательства должны вырабатываться на национальном уровне[250].

По мнению Елены Бранкович, «сфера высшего образования в последние десятилетия претерпевала увеличение количества коллективных форм деятельности как на международном, так и на национальном уровнях. В настоящее время высшие учебные заведения намного охотнее вступают в ассоциации, чем делали это ранее»[251]. Чаще всего высшие учебные заведения вступают в ассоциации в случае, если их члены обладают сходными с этими заведениями характеристиками, такими как тип учебного заведения, дисциплинарный фокус, форма собственности, статус, а также их культурная или географическая принадлежность. Расширение международного сотрудничества и появление новых международных наднациональных институтов создает новые условия для деятельности ассоциаций высших учебных заведений. Кроме выполнения традиционных отраслевых функций, в настоящее время ассоциации берут на себя еще и функцию адвокатирования во властных институтах необходимых для

[250] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.334.
[251] Brankovic J. Associations of Higher Education Institutions: Types, trends and implications //Higher Education in Russia and Beyond. – 2018. – Vol. 15. – №. 1. – p.13.

высших учебных заведений законов[252]. М. Кэмп в своем исследовании также указывает на то, что появляется все больше научных публикаций о том, что высшие учебные заведения могут осуществлять представительство своих интересов как индивидуально, так и будучи членами различных ассоциаций – в зависимости от конкретики задачи, которая перед ними стоит[253].

2.1.2.2. Сети

Сети являются формой совместной организации деятельности групп на основе взаимных добровольных горизонтальных взаимосвязей и обмена информацией. На практике сети оказываются более эффективной и гибкой формой организации деятельности групп ввиду отсутствия между ними иерархии. Пауэлл отмечает, что сети наиболее эффективны, когда требуется получение полезной и достоверной информации, основного продукта обмена между их участниками[254]. Несмотря на то, что само понятие «сеть» заимствовано из социологии, последние десятилетия оно сознательно используется самими участниками сетей для выработки и совместного использования сетевых стратегий и тактик. Участники сетей являются политическими акторами, которые мобилизуют такие ресурсы, как информация и участники, демонстрируя при этом значительную осведомленность о структурах политических возможностей, в которых они осуществляют свою деятельность[255].

Сети как форма взаимодействия между группами в политике интересов в ЕС варьируются от неформальных и слабо интегрированных, участники которых иногда обмениваются между собой информацией, до в высокой степени скоординированных структур со своими секретариатами, логотипами и даже корпоративным стилем[256].

---

[252] Ibid, p.14.
[253] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education's Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.45.
[254] Powell W. Neither market nor hierarchy : network forms of organization // Research in Organizational Behaviour. – 1990. – Vol. 12. – p.303.
[255] Tarrow S. Mentalities, political cultures, and collective action frames // Frontiers in social movement theory. – 1992. – pp. 174-202.
[256] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – p.3.

Общие нормы, продвигаемые различными сетями, зачастую становятся основой для формальных институциональных процессов региональной интеграции. Поскольку сети продвигают нормы конвергенции и гармонизации на наднациональном уровне, по словам Кек и Сиккинк, они становятся базой для социальной и культурной интеграции. Они продвигают практику применения этих норм посредством оказания влияния на ключевых политических акторов в вопросах принятия новых законов и отслеживания соблюдения наднациональных норм на национальном уровне. Своими действиями сети способствуют изменению восприятия собственной идентичности как институциональными, так и общественными акторами, стимулируют изменения их интересов и предпочтений, трансформируя занимаемые ими позиции в общественно-политическом дискурсе, что в конце концов приводит к изменению законодательства и общественных моделей поведения[257].

Сети являются коммуникационными структурами. Для оказания воздействия на дискурс и политику они могут становиться частью более крупных политических сообществ, в которых объединяются акторы с самыми разнообразными ценностными установками и представляющие самые различные институты[258]. В этой связи необходимо отметить, что национальные группы интересов на общеевропейском уровне многоуровневой системы управления ЕС постоянно сталкиваются с большим количеством проблем, препятствующих реализации ими своей политики оказания влияния, в результате чего для увеличения эффективности своей деятельности им приходится координировать свою деятельность и вступать в сети интересов на разных уровнях властных институтов в ЕС[259].

Несмотря на существующие различия между национальным и общеевропейским уровнями политики групп интересов, концепция сетей прижилась на обоих уровнях, поскольку она опирается на отношения открытого характера между акторами, располагающими знаниями в специализированных

[257] Keck M.E., Sikkink K. Transnational advocacy networks in international and regional politics // International Social Science Journal. – 1999. – Vol. 51, № 159. – p.90.
[258] Ibid, p.90.
[259] Beyers J. Multilevel venue-shopping in Europe : A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states – Antwerp, Belgium : University of Antwerp, 2009. – p.3.

областях. По мнению Кек и Сиккинк, такие сети можно называть адвокативными (англ. – *advocacy networks*), поскольку их участники, занимающиеся адвокатированием, одновременно со своими продвигают интересы и других участников сети. Адвокатирование наиболее полным образом характеризует уникальность транснациональных сетей, поскольку они организуются для продвижения общего блага, идей и норм, и в качестве своих компонентов включают акторов, деятельность которых в области адвокатирования не всегда можно связать с их собственными интересами[260].

Адвокативные сети наиболее активно проявляют себя в дискуссиях, касающихся ценностных подходов в таких областях, как права человека, экология, права женщин, здравоохранение и права национальных меньшинств. Сами сети строятся на основе личных и профессиональных контактов и состоят из людей со сходным мировоззрением, знающих друг друга в течение продолжительного времени.

Основными акторами адвокативных сетей являются:

- международные и национальные НКО;
- местные общественные движения;
- фонды;
- СМИ;
- религиозные, профсоюзные организации, а также организации по защите прав потребителей;
- некоторые сотрудники региональных и международных межправительственных организаций;
- некоторые представители исполнительной и законодательной ветвей власти[261].

Целью деятельности транснациональных сетей является изменение поведения государства, или в случае с Европейским союзом – поведения институтов ЕС. В случае, когда институты на национальном уровне оказываются невосприимчивы к требованиям групп, которые высказывают их недостаточно

[260] Keck M.E., Sikkink K. Transnational advocacy networks in international and regional politics // International Social Science Journal. – 1999. – Vol. 51, № 159. – p.91.
[261] Ibid, p.92.

громко, международные участники транснациональной сети «усиливают» звучание этих требований внутринациональных групп[262].

Активистами внутри групп оказываются те люди, которые озабочены той или иной общественной проблемой в мере достаточной, чтобы нести значительные издержки на пути достижения своих целей[263]. Именно они формируют сети, когда считают, что это будет способствовать достижению миссий своих организаций посредством обмена информацией, увеличивая свое присутствие и заметность в СМИ, получая доступ к различным аудиториям и используя каналы доступа к институтам ЕС[264]. Участники адвокативных сетей всегда ищут способы привлечения общественного внимания к важным и наиболее острым социальным проблемам, трансформируя их понимание и видение и пытаясь найти институты, наиболее благожелательно настроенные по отношению к решению поднимаемых ими проблем[265]. В связи с тем, что в транснациональные сети часто входит определенное число активистов, политика прямого лоббирования, которую они реализуют, иногда сопровождается массовой мобилизацией. Так, в ключевые моменты принятия институтами решений они могут обращаться к обширной аудитории своих сторонников за поддержкой методом проведения активных массовых кампаний.

Транснациональные адвокативные сети стремятся оказывать влияние на институты теми же способами, что и другие политические группы и общественные движения, однако поскольку они не столь могущественны, как, например, политические партии, им приходится использовать свою информацию, идеи и стратегии для изменения информационного и ценностного контекста, в котором институты осуществляют свою законодательную деятельность. Кек и Сиккинк разработали свою классификацию тактик, которыми пользуются адвокативные сети, среди которых можно назвать следующие:

---

[262] Ibid, p.93.
[263] Oliver P.E, Marwell G. Mobilizing technologies for collective action // Frontiers in social movement theory. – 1992. – p.252.
[264] Keck M.E., Sikkink K. Transnational advocacy networks in international and regional politics // International Social Science Journal. – 1999. – Vol. 51, № 159. – p.93.
[265] Ibid, p.95.

а) информационная политика, которая характеризуется способностью сетей продвигать политически актуальную информацию быстро и убедительно туда, где она окажет наибольшее влияние;

б) символическая политика, которая характеризуется способностью обращения к символам, действиям и нарративам, в связи с чем возможно обращение к аудитории, которая не вовлечена в политику;

в) политика давления, которая характеризуется обращением к сильным акторам с целью того, чтобы они оказали влияние в ситуациях, в которых более слабые акторы сети не могут оказывать достаточного самостоятельного влияния;

д) политика ответственности, которая характеризуется тем, что более сильных акторов призывают или обязывают предпринять действия в отношении принципов или установок, которые они формально одобряют и разделяют[266].

По мнению Мэйзи и Ричардсона, между группами и Европейской комиссией существует сильный взаимный интерес в вопросе формирования стабильных политических сетей в длительной перспективе. Однако создание таких сетей является сложным процессом даже на национальном уровне, поскольку на этот процесс оказывают влияние многие внешние факторы, такие как новые идеи, структура институтов, появление новых акторов в отдельных секторах политики групп интересов и т.д. По мнению авторов, в данном случае Европейский союз является классическим примером появления новой структуры возможностей, чье появление дает различным акторам возможность представления своих интересов в новом институциональном устройстве власти в ЕС[267].

Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. отмечают, что «сетевое партнерство является основой интернационализации» сферы высшего

[266] Ibid, p.95.
[267] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.4.

образования[268]. По их мнению, укрепление сетевого сотрудничества осуществляется в целях эффективного использования имеющихся ресурсов, а также для повышения качества исследований за счет участия в международном процессе обмена знаниями, технологиями и др.[269] Также данные авторы утверждают, что «взаимодействие в сетевой форме стало действенным инструментом устойчивого развития и конкурентоспособности стран в условиях глобализации знаний и технологий, становления экономики, основанной на знаниях» [270].

2.1.2.3. Коалиции

Под коалицией в политике групп интересов принято понимать объединение акторов с одинаковыми политическими целями по поводу принятия нового законодательства[271]. Коалиции обычно состоят из групп разных типов, представляющих различные интересы. Участие в коалициях является обыденной частью жизни многих групп интересов в Европейском союзе.

Пиджненбург отмечает, что в сравнении с другими формами организации коллективной деятельности групп, коалиции характеризуются низким уровнем формализации и высоким уровнем самостоятельности своих участников[272]. Коалиции создаются временно – на период ведения общественной дискуссии по поводу принятия того или иного закона. Несмотря на то, что коалиции формируются ради ведения совместной деятельности в рамках принятия какого-то конкретного законопроекта, они, как правило, не создают свою отдельную организационную структуру. Обычно в коалиции присутствует группа-лидер, которая берет на себя работу по координации совместной деятельности ее участников, занимается организацией встреч участников и пресс-конференций, осуществляет подготовку общих действий по представительству интересов

[268] Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. Обеспечение качества образования в условиях европейской интеграции. – 2018. – с.30.
[269] Там же, с.49.
[270] Там же, с.63.
[271] Lobbying and policy change : Who wins, who loses, and why. / Baumgartner F. R., Berry J. M., Hojnacki M., Leech B. L., Kimball D.C. : University of Chicago Press, 2009. – 360 p.
[272] Pijnenburg B. EU lobbying by ad hoc coalitions : an exploratory case study // Journal of European Public Policy. – 1998. – Vol. 5, № 2. – pp. 303-321.

коалиции, ведет рассылку писем, информации и рекламных материалов и т.д., по сути дела, принимая на себя функции секретариата всей коалиции[273]. Деятельность же участников коалиции, как правило, состоит в том, что они делятся друг с другом информацией о встречах с представителями институтов ЕС, пересылают друг другу по электронной почте тексты своих докладов, обмениваются звонками по конференцсвязи для того, чтобы заручиться поддержкой коллег при разработке текстов законопроектов, отправляют законодателям совместные письма[274].

Коалиции формируются лишь при условии того, что определенный интерес всех ее участников, который и служит целью создания коалиции, совпадает. В противоположных обстоятельствах, когда согласие по поводу цели создания коалиции не удается достичь, потенциальные участники коалиции предпочитают осуществлять адвокатирование или лоббирование индивидуально, несмотря даже на то, что на это они могут потратить больше ресурсов[275].

Желание групп интересов участвовать в коалициях часто можно объяснить тем, что благодаря ему они оказываются представлены в большем количестве властных институтов ЕС при затрачивании на это меньшего объема своих собственных ресурсов за счет использования общих ресурсов участников коалиции[276].

В политике групп интересов в ЕС группы более склонны становиться участниками тех коалиций, которые, по их мнению, с большей вероятностью смогут обеспечить им успех, поэтому они пытаются осуществлять представительство своих интересов в тех властных институтах Союза, в которых они смогут это делать совместно с другими, более влиятельными группами, находящимися с ними в одной коалиции.

По мнению Махони, группы принимают участие в деятельности коалиций, поскольку они предоставляют им в политической борьбе определенные преимущества, такие как: (1) способность коалиций сигнализировать законодателям, что та или иная законодательная инициатива имеет широкую

---

[273] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – p.5.
[274] Ibid, p.3.
[275] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.53.
[276] Holyoke T.T. Choosing battlegrounds : Interest group lobbying across multiple venues // Political Research Quarterly. – 2003. – Vol. 56, № 3. – p.327.

поддержку различных групп интересов, и (2) способность коалиций создавать условия для более эффективного использования ресурсов[277].

С точки зрения эффективности коалиции обладают потенциалом объединения ресурсов своих участников, что делает деятельность групп в рамках коалиции более экономной, в пользу чего свидетельствует то, что практически все дискуссии между группами внутри коалиций сводятся к темам совместного использования ресурсов и выгоды от деятельности коалиций[278]. Некоторые расходы участников коалиций, такие как реклама в СМИ, могут быть очень высокими, однако, если каждый участник коалиции внесет свой вклад в оплату рекламы, это снизит общее бремя рекламных расходов. Таким же образом, если участники коалиции разделят между собой работу по представительству интересов, они смогут более эффективно использовать ресурсы коалиции по тому или иному законопроекту. Пиджненбург в этой связи считает, что присоединение к коалиции может быть низкозатратным, в связи с чем группы могут рассматривать участие в коалиции как одну из своих стратегий в политике по представительству интересов. Также этот автор указывает на то, что группы интересов становятся участниками коалиций, поскольку у них для этого есть стимул в виде ресурса инсайдерской информации и самого статуса участника коалиции[279].

Хула[280] в своем исследовании задается вопросом о том, почему некоторые группы занимают лидирующие позиции в деятельности коалиции, в то время как другие группы являются их участниками лишь номинально, предоставляя коалиции лишь незначительную часть своих ресурсов. Отвечая на этот вопрос, он говорит о том, что группы, которые образуют «ядро» коалиции, являются группами, которые делают самый большой вклад в ее работу, в то время как группы, находящиеся на «периферии» коалиции, могут иметь лишь поверхностную заинтересованность в результатах ее деятельности[281]. В своей работе Хула также

---

[277] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – p.6.
[278] Ibid, p.7.
[279] Pijnenburg B. EU lobbying by ad hoc coalitions : an exploratory case study // Journal of European Public Policy. – 1998. – Vol. 5, № 2. – pp. 303-321.
[280] Hula K. Rounding Up the Usual Suspects : Forging Interest Group Coalitions // Interest Group Politics / Cigler A., Loomis B. – Washington, DC : CQ Press, 1995. – pp. 239-258.
[281] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – p.8.

указывает на следующие стимулы, которые коалиции предлагают своим потенциальным членам – это финансовые и информационные ресурсы, а также ресурс политических связей. Данный исследователь утверждает, что возможность совместного использования ресурсов может привлечь потенциальных членов коалиции даже несмотря на то, что им может потребоваться изменить свою позицию по каким-либо вопросам для вхождения в нее[282].

Хойнаки утверждает, что решение о присоединении к коалиции принимается группами на основе рационального анализа издержек и пользы от участия в них. Так группы интересов не становятся участниками коалиций в случае, если издержки участия в них перевешивают ту пользу, которую им может предоставить участие в коалиции[283]. По мнению Махони, группы либо объединяются в коалиции, либо воздерживаются от этого также в зависимости от институциональной структуры политической системы, природы рассматриваемого вопроса, а также характеристик самой группы интересов[284]. Кроме того, участие в коалициях заставляет группы нести некоторые издержки, обусловленные потребностью в ресурсе времени и денег, а также в необходимости выстраивания позиции группы в соответствии с позицией большинства в коалиции, и это несмотря на необходимость группы отличаться от других групп для привлечения новых членов[285].

Обычно создатели коалиций прилагают все усилия к тому, чтобы они были сформированы в максимально крупном, широком и представительном виде. Таким образом акторы, занимающиеся авдокатированием по той или иной проблематике общественной жизни, смогут продемонстрировать избираемым законодателям, что большинство их электората поддержит их, если они поддержат законодательное предложение коалиции. Для избираемых законодателей это транслирует

---

[282] The Political Economy of Expertise : Information and Efficiency in American National Politics. / Esterling K. M. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 2005. – 304 p.
[283] Hojnacki M. Interest groups' decisions to join alliances or work alone // American Journal of Political Science. – 1997. – pp. 61-87.
[284] Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Montreal, Canada, 2007. – p.2.
[285] Ibid, p.7.

следующий посыл: голосуйте за это предложение без опасения за политические последствия[286].

Говоря о взаимодействии коалиций и институтов ЕС, необходимо отметить, что к Европейской комиссии постоянно обращаются представители большого количества групп интересов с целью оказания влияния на формирование содержания принимаемого законодательства, но лишь одна отдельно взятая группа интересов вряд ли сможет оказать влияние на весь процесс принятия нового закона. Оказать такое влияние среди прочих акторов могут коалиции благодаря распространяемой ими информации, а также той общественной поддержке, которую они могут мобилизовать, и той экономической мощи, которую могут дать совместно все группы интересов, входящие в эту коалицию. Европейская комиссия с большей степенью вероятности в вопросе принятия нового законодательства примет к сведению предпочтения тех групп интересов, которые являются участниками самой сильной коалиции, поскольку они могут предоставить Комиссии больше информации, поддержки граждан и экономической мощи, чем участники противоположной ей коалиции, обладающей этими ресурсами в меньшей степени[287].

По мысли Клювер, при формировании коалиции важной является сумма характеристик всех членов коалиции, а не отдельных индивидуальных свойств отдельных наиболее сильных групп интересов в нее входящих. Поэтому можно говорить о том, что, если группы интересов хотят увеличить потенциал своего влияния на принимаемое законодательство, им совместно с другими группами интересов необходимо сформировать крупную и сильную коалицию, которая сможет в максимальной степени предоставить институтам ЕС запрашиваемые ими ресурсы, среди которых, в понимании Клювер, *информация, поддержка граждан и экономическая мощь коалиции.* По мнению данной исследовательницы, для того чтобы понять, почему в политике групп интересов некоторые группы выигрывают, а некоторые проигрывают, необходимо обратить внимание на то, как они могут согласовать свои интересы в политическом пространстве[288]. Так, если группа

[286] Ibid, p.17.
[287] Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union // Journal of European Public Policy. – 2011. – p.12.
[288] Ibid, p.28.

интересов может предоставить значимый объем информации, значительную поддержку граждан и большой объем экономической мощи, но при этом является участником коалиции, которая в целом предоставляет малый объем данных ресурсов по сравнению с коалицией, с которой она состоит в оппозиции, то у данной группы будут очень низкие шансы оказать влияние на законодателей. В противоположность этому, если группа может предоставить малый объем таких ресурсов, как информация, поддержка граждан и экономическая мощь, но при этом принадлежит коалиции, которая может предоставить законодателям большой объем этих ресурсов, то у нее будут высокие шансы оказать влияние на законодателей[289].

Как только коалиция достигает поставленной перед собой цели, она перестает существовать, однако если природа объединяющего участников коалиции интереса требует их более постоянной и длительной сплоченности, то их объединение переходит в новую, более прочную форму коллективного представительства интересов – в форму ассоциации[290].

Применительно к сфере высшего образования можно говорить о том, что адвокатирование чаще всего реализуется в коалициях, когда осуществляется распределение общественного блага. Коалиционное адвокатирование, даже при наличии в нем поведения *безбилетника*, демонстрируемого значительным числом высших учебных заведений, мотивируется желанием совместно выступать за решение проблем, возникающих в сфере высшего образования[291]. М. Кэмп обнаруживает, что представители высших учебных заведений объединяют свои усилия при адвокатировании выделения финансовых средств со стороны властных институтов для балансирования своих бюджетов, однако, при этом в последнее время становится очевидной тенденция объединения этих учебных заведений во все более и более узкие коалиции по мере того как в бюджетном процессе финансирование становится все более специфичным[292].

---

[289] Ibid, p.29.
[290] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.54.
[291] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education’s Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.183.
[292] Ibid, p.3.

Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. в своем исследовании указывают на такую особенность сферы высшего образования в ЕС, как «создание стратегических образовательных коалиций»[293]. При этом создание новых коалиций в сфере высшего образования М. Кэмп объясняет появлением в ней «новой проблематики и вовлечением в нее новых участников»[294].

2.2. Властные институты в политике групп интересов в ЕС

2.2.1. Европейская комиссия

2.2.1.1. Организационное устройство Европейской комиссии

Название «Европейская комиссия» используется в узком и широком смысле в отношении 27 комиссаров, входящих в состав ее Коллегии уполномоченных (англ. – *College of Commissioners*), а также в отношении всех сотрудников ее Генеральных директоратов (англ. – *Directorates-General*) и Служб (англ. – *Services*), общее количество которых составляет около 23 тысяч человек.

В составе Коллегии уполномоченных Комиссии представлено по одному члену, или *комиссару* (англ. – *Commissioner*), от каждого государства-участника ЕС. Один из 27 комиссаров, который должен стать Председателем Комиссии, предлагается Советом и избирается Европейским парламентом. После этого при согласовании с избранным Председателем Комиссии Советом определяются остальные 26 кандидатов на занятие должностей комиссаров. Далее по всем этим 27 кандидатам проходит голосование в Европейском парламенте. Голосование осуществляется не по отдельным кандидатурам комиссаров, а по всему списку из 27 кандидатов в целом.

Коллегия уполномоченных принимает решения по стратегическим целям Комиссии и на их основе готовит программу ее деятельности на год. Она обычно принимает свои решения на основе консенсуса, однако в случае необходимости проводит голосование.

---

[293] Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. Обеспечение качества образования в условиях европейской интеграции. – 2018. – с.50.

[294] Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education’s Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – p.31.

Председатель Комиссии играет весьма важную роль, поскольку в соответствии с основополагающими договорами ЕС он отвечает за определение направлений ее деятельности, определяет сферу деятельности отдельных комиссаров, а также в любой момент времени может сменить сферу деятельности и объем полномочий любого из комиссаров.

Заместители Председателя Комиссии действуют от лица Председателя, в случае необходимости замещая его. Они организуют и координируют работу в своей области ответственности, отвечая за деятельность нескольких комиссаров.

В свою очередь комиссары, ответственные за свои сферы деятельности, обладают независимостью от того государства, которое номинировало их на занимаемые ими должности и занимают их в течение пяти лет[295].

Коллегия уполномоченных осуществляет свою деятельность на принципе коллективной ответственности. Решения принимаются коллективно всей Коллегией уполномоченных, которая несет за них ответственность перед Парламентом. Все члены Коллегии равны в процессе принятия решений и при голосовании, но вместе с тем и одинаково ответственны за эти решения. Принцип коллективной ответственности позволяет обеспечить: а) высокое качество принимаемых решений, поскольку при разработке законопроектов внутри Коллегии проводятся консультации с каждым ее членом; б) политическую независимость данного института, поскольку решения в нём принимаются без учета политического давления; в) разделение политической ответственности всеми комиссарами даже в тех случаях, когда решения Коллегии принимаются через процедуру голосования[296].

Входящие в состав Комиссии Генеральные директораты и Службы возглавляются директорами. Каждый отдельный директорат отвечает за свою сферу деятельности в ЕС, такую как *образование и культура, энергетика, юстиция* и т.д. В отличие от директоратов, работа служб сосредоточена на функциональных сферах деятельности самой Комиссии, таких как архивное хранение документов,

---

[295] European Commission. Institutions of the EU : The European Commission – Working as a College. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_en.htm (дата обращения: 10.11.2014).

[296] European Commission. Institutions of the EU : The European Commission. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership_en (дата обращения: 01.02.2018).

юридические услуги, публикация материалов и т.д. В настоящий момент в Комиссии ведет свою деятельность 35 директоратов и 11 служб. Деятельность всех директоратов и служб координируется Генеральным секретариатом (англ. – *Secretariat-General*), который подотчетен напрямую Председателю Комиссии.

Генеральные директораты готовят законодательные предложения, которые сперва получают одобрение профильного комиссара, Юридической службы и Генерального секретариата Комиссии, а потом ставятся на голосование Коллегии уполномоченных, принимающей по ним решения простым большинством голосов своих членов.

Несмотря на необходимость обработки большого объема технической и политической информации, требующейся для подготовки законопроектов, штат сотрудников директоратов и служб Комиссии является не очень большим даже по сравнению с общим количеством сотрудников исполнительных органов власти отдельных стран-участниц Союза. В этой связи Комиссию часто называют институтом «с ограниченным штатом и неограниченным стрессом» (англ. – *understaffed and overstressed*)[297].

В основные функции Европейской комиссии входят: (а) разработка законопроектов, (б) контроль соблюдения договоров Европейского союза, (в) выполнение решений Европейского парламента и Совета, а также (г) работа в области текущих дел Союза.

Будучи одним из самых важных институтов ЕС, Комиссия обладает монопольными законодательными полномочиями, поскольку только она может выступать с инициативой принятия нормативных актов Европейского союза[298]. Однако вместе с тем необходимо принимать во внимание, что монополия Комиссии на законодательную инициативу ограничена требованием того, что Совет и Парламент должны одобрить поступающие от Комиссии законопроекты для того, чтобы они стали законами. Для того чтобы избежать ситуации, при которой государства-участники ЕС ограничили бы компетенции Комиссии и тем самым создали бы риск самому ее существованию, ей приходится успешно

[297] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.695.
[298] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.30.

реализовывать те функции, которые были делегированы ей этими государствами. Что касается функции Комиссии в вопросе подготовки законопроектов, то ей приходится разрабатывать такие законодательные предложения, которые бы успешно проходили все стадии законодательного процесса[299].

2.2.1.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Европейской комиссией

Работа над любой законодательной инициативой, рассматриваемой Комиссией, начинается с определения проблемы, в отношении которой существует необходимость правового регулирования. Для того чтобы разработать законопроект, который закрывает определенную правовую лакуну, Комиссии необходима техническая информация, благодаря которой можно было бы найти подходящее правовое решение [300]. Поскольку Комиссия располагает ограниченным штатом сотрудников и одновременно работает с большим количеством законопроектов, она оказывается очень зависимой от экспертных знаний, предоставляемых внешними акторами, такими как группы интересов [301]. Группы интересов, со своей стороны, являются узкими специалистами в своей области деятельности, поскольку они очень хорошо знакомы с ситуацией в ней. Кроме того, именно на них в будущем будет распространяться правовое регулирование в рамках разрабатываемого Комиссией законодательства[302]. Именно поэтому при подготовке законопроектов Комиссия обращается к группам, чтобы использовать их знания и информацию с целью разработки законопроектов более высокого технического качества[303].

После сбора и анализа информации по проблеме, в отношении которой предполагается подготовка законопроекта, Комиссия выпускает меморандумы с

---

[299] Tallberg J. Delegation to supranational institutions : why, how, and with what consequences? // West European Politics. – 2002. – Vol. 25, № 1. – p.34.

[300] Bouwen P. The logic of access to the European Parliament : business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42, № 3. – pp. 473-495.

[301] Mazey S., Richardson J. British Pressure Groups in the European Community : The Challenge of Brussels // Parliamentary Affairs 45(1). – 1992. – pp. 92-107.

[302] Hall R.L., Deardorff A.V. Lobbying as legislative subsidy // American Political Science Review. – 2006. – Vol. 100, № 1. – p.73.

[303] Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union // Journal of European Public Policy. – 2011. – p.7.

изложением своей позиции (англ. – *position papers*). Следующим шагом становится то, что Комиссия приглашает группы интересов перед официальным утверждением законопроекта в течение восьми недель консультационного периода предоставить ей в отношении него свои комментарии. Несмотря на то что консультации являются не единственным каналом, которым группы интересов могут воспользоваться для лоббирования и адвокатирования во взаимодействии с Комиссией, большинство групп пользуются этой возможностью для того, чтобы оказать воздействие на содержание предлагаемого предложения и подают свои комментарии, поскольку это является самым легким способом получения доступа к Комиссии[304].

В связи с тем, что Комиссия обладает единоличным правом законодательной инициативы, Парламент и Совет могут рассматривать только те законопроекты, которые были разработаны Комиссией и представлены им ею. В этой связи для групп интересов стадия разработки законопроекта Комиссией является самой эффективной и продуктивной в плане оказания на него влияния[305]. Боуэн объясняет это следующим образом: до тех пор, пока законопроекты не оформлены в своей конечной форме, предложения о внесении тех или иных положений в законопроект могут вноситься легко и без промедлений[306].

Для удачного прохождения законопроектов на разных стадиях законотворческого процесса Комиссии требуется информация[307]. В условиях ограниченного количества сотрудников для сбора необходимой для подготовки законопроектов информации Комиссии приходится проводить обширные консультации с группами интересов[308]. Поскольку Комиссия ожидает от групп интересов информации, только предоставив ее, они смогут повлиять на содержание рассматриваемого законопроекта[309].

---

[304] Ibid, p.15.
[305] Ibid, p.3.
[306] Bouwen P. The European Commission // Lobbying in the European Union : Institutions, actors, and issues / Coen D., Richardson J. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – p.25.
[307] Bouwen P. The logic of access to the European Parliament : business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42, № 3. – pp. 473-495.
[308] Bouwen P. The European Commission // Lobbying in the European Union : Institutions, actors, and issues / Coen D., Richardson J. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – p.22.
[309] Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union // Journal of European Public Policy. – 2011. – p.7.

Кроме того, Комиссии необходимо располагать информацией и о позиции Совета и Парламента, поскольку именно от них будет зависеть, будет ли ими утвержден тот или иной законопроект. Ввиду того, что законотворческий процесс в ЕС является длительным и может в отношении отдельных законопроектов занимать несколько лет, позиция Парламента и Совета в отношении того или иного законопроекта может быть еще не ясной на стадии, когда он готовится Комиссией. К тому же в связи с тем, что депутаты Европейского парламента желают быть переизбранными на новый срок, на их позицию в отношении законопроекта может оказывать сильное воздействие мнение их избирателей[310]. Кроме того, Боуэн, говоря о взаимодействии Комиссии с Парламентом и Советом, подчеркивает, что несмотря на то, что Комиссия обладает формальной ответственностью инициирования законодательства, она не является единственным институтом, ответственным за формирование общеевропейской повестки дня, поскольку как Европейский парламент, так и Совет могут обращаться к Комиссии с запросами о подготовке законодательных предложений. Несмотря на то, что эти запросы могут стать объектом серьезного рассмотрения, все же не существует гарантии того, что Комиссия автоматически в ответ на них выступит со своими законодательными предложениями[311].

По мнению Клювер, информация, поддержка граждан и экономическая мощь обладают положительным эффектом на способность групп интересов оказывать влияние на формирование законопроектов, из чего данная исследовательница делает вывод о том, что представительство интересов (лоббирование и адвокатирование) можно концептуализовать в виде отношений обмена взаимозависимых акторов. Так Европейская комиссия обменивает влияние на информацию, поддержку граждан и экономическую мощь групп[312]. По словам исследовательницы, вероятность оказания влияния группой или коалицией групп на законопроект, подготовленный Комиссией, увеличивается по мере того, как группа или коалиция групп увеличивает объем предоставляемых ими Комиссии информации, поддержки граждан и своей экономической мощи[313].

---

[310] Ibid, p.7.
[311] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.379.
[312] Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union. – 2011. – p.68.
[313] Ibid, p.69.

Необходимо также отметить, что у Комиссии постоянно ощущается дефицит информации в отношении тех благ и издержек, которые может принести принимаемый законопроект, а также в отношении информации по поводу реакции на него населения, в связи с чем Комиссия стремится к развитию отношений с сетями, коалициями и ассоциациями групп интересов для оценки ими предлагаемых законопроектов[314]. Необходимость в создании комплексных коалиций для поддержки своих законотворческих инициатив особенно актуальна для Комиссии. Сталкиваясь со значительной институциональной конкуренцией, Комиссия среди групп интересов развивает отношения с теми потенциальными партнерами, которые смогут вести активную работу в других властных институтах как на уровне Европейского союза, так и в органах власти на национальном уровне внутри стран-участниц ЕС[315]. Некоторые группы интересов устанавливают с Комиссией крепкие и стабильные отношения, благодаря чему Комиссия ведет с ними консультации на постоянной основе. Это, по мнению Коэна, объясняет существование среди групп элит, которые обладают наибольшим влиянием[316]. Эти элиты состоят из структурированных групп бизнес-интересов, влияние которых в политике групп интересов перевешивает влияние диффузных групп общественных интересов, таких как экологические или иные некоммерческие организации. Этот тезис подтверждается Коэном и в другой его статье, в которой он утверждает, что несмотря на максимально широкие консультации с группами, представляющими общественные интересы, влияние на Комиссию остается все же в руках групп, представляющих частные интересы. Коэн оценивает количество групп, представляющих частные интересы, цифрой в 76% по сравнению с 20%, относящимися к группам, представляющим общественные интересы[317].

Исследователи замечают, что в тех сферах законодательства, где отмечается высокая степень регулирования, Комиссия в рамках реализации законодательного

---

[314] Beyers J., Kerremans B. Critical resource dependencies and the Europeanization of domestic interest groups. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 460-481.
[315] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.3.
[316] Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 1. – pp. 91-108.
[317] Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.334.

процесса создает форумы и комитеты с целью снижения давления со стороны лоббирующих и адвокатирующих групп[318]. По словам Коэна, самая обширная активность групп, представляющих свои интересы, сосредотачивается вокруг институтов и комитетов, которые обладают самым значительным регулятивным ресурсом и самыми важными компетенциями. В этой связи неудивительным является факт того, что, с одной стороны, внутри Комиссии деятельность по представительству интересов ведется наиболее активно в отношении таких сфер законодательства, как предпринимательство и экология, над которыми регулятивная ответственность Комиссии наиболее обширна. С другой стороны, деятельность по представительству интересов групп весьма ограничена в таких областях, как международные отношения, правосудие и правопорядок ввиду того, что обсуждения вопросов в этих областях ведется в ЕС в основном на межгосударственном уровне[319].

На основе анализа данных представительства групп в различных сферах законодательства Коэн делает вывод о том, что природа сферы законодательства, в которой группы представляют свои интересы, определяет подходы к этому представительству в институтах Европейского союза[320].

Кроме того, Коэн обращает внимание на то, что несмотря на открытость и доступность Комиссии к взаимодействию с группами интересов, эффективность оказания влияния на нее группами зависит от их способности создать себе положительную репутацию в общеевропейской политике групп интересов, что проявляется в их способности предоставлять достоверную общеевропейскую отраслевую информацию. В то время как крупные европейские компании достигают в Комиссии инсайдерского статуса благодаря своему размеру или обширному представительству своего бизнеса в различных странах ЕС, группы, представляющие общественные интересы, достигают этого статуса благодаря политическим симпатиям руководителей и сотрудников Генеральных директоратов[321].

---

[318] Ibid.
[319] Ibid.
[320] Ibid.
[321] Ibid.

Некоторые исследователи отмечают, что Комиссия в политике групп интересов ведет себя как «сознательный оппортунист»[322] посредством увеличения количества областей, которые она регулирует, и создания новых областей, или «расширения своей территориальности». Комиссия в своей деятельности также практикует «искусство стратегической групповой политики», выраженное в ее способности регулировать взаимодействие с внешними акторами таким образом, чтобы это соответствовало их стратегическим целям[323]. Комиссия, в частности, использует группы интересов как источник (а) информации, (б) поддержки и (в) легитимности. Кроме того, как и все другие виды бюрократий, она использует консультации с группами интересов как классическую форму снижения рисков[324].

По свидетельству Мэйзи и Ричардсона, эмпирические исследования деятельности групп демонстрируют, что выбор ими того или иного института для представительства своих интересов определяется тем, насколько в нем группы смогут повлиять на рассматриваемый законопроект. В контексте Европейского союза группы интересов быстро признали формальную и неформальную власть Комиссии в вопросе установления общеевропейской повестки[325]. В соответствии с этой логикой можно говорить о том, что ресурсы, выделяемые на лоббирование и адвокатирование на ранних стадиях законотворческого процесса в Комиссии, приносят результат более значительный, чем ресурсы, выделяемые на более поздних стадиях этого процесса.

Несмотря на все увеличивающуюся открытость деятельности Комиссии, исследователи часто указывают на несколько недостатков ее функционирования. Первым из них является ее более низкая по сравнению с другими институтами ЕС легитимность, что обусловлено тем, что Комиссия является неизбираемым властным институтом со значительным демократическим дефицитом. Изинг утверждает, что в ответ на эту критику в последние десятилетия Комиссия пытается создать более сбалансированную систему представительства интересов в целях

---

[322] Cram L. The European Commission as a Multi-organisation : Social Policy and IT Policy in the EU. – 1994. – Vol. 1, №1. – pp. 195-218.
[323] Peterson M. The Presidency and Organized Interests : White House Patterns of Interest Group Liaison // American Political Science Review. – 1992. – № 86(3). – p.612.
[324] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – pp. 247-265.
[325] Ibid.

усиления легитимности принимаемых ею решений и преодоления демократического дефицита своей деятельности[326]. Свидетельством создания такой системы является субсидирование Комиссией работы отдельных групп и создание институциональных структур с более равными возможностями представительства интересов для всех групп[327]. Эта деятельность вполне сочетается с теоретическими положениями неоплюрализма, в соответствии с которыми, если у некоторых групп интересов нет возможности представлять свои интересы на равных с другими группами, то институты могут целенаправленно субсидировать их деятельность для того, чтобы их в недостаточной мере представленные интересы тоже оказывали свое влияние при выработке законодательных решений[328].

Другим недостатком деятельности Комиссии является недостаток прозрачности ее взаимодействия с отдельными группами интересов, в особенности групп, которые представляют частные интересы. Для преодоления этой проблемы с целью обеспечения и усиления прозрачности взаимодействия с группами интересов Комиссией создано два механизма контроля. Первым из них является «Реестр прозрачности» (англ. – *"Transparency Register"*) для представителей групп интересов, которые осуществляют взаимодействие с Комиссией и Парламентом. Реестр был введен в действие в июле 2011г. Он обеспечивает прозрачность деятельности групп интересов, взаимодействующих с Комиссией и Парламентом, посредством систематического сбора информации о целях деятельности этих групп, источниках их финансирования, а также интересах, которые они представляют. Вторым механизмом являются этические правила (англ. – *integrity rules*), которые объединены Комиссией в Кодекс добросовестной практики (англ. – *"Code of good practice"*). Кодекс предусматривает формальные и обязательные для

[326] Eising R. Interest groups and the European Union // European Union PoliticsOxford University Press, 2003. – pp. 192-207.
[327] Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – p.2.
[328] Hix S. Interest Representation // The political system of the European Union. – New York : St. Martin's Press, 1999. – p.190.

исполнения правила, которые распространяются на институты ЕС и группы, которые представляют свои интересы в них[329].

2.2.2. Европейский парламент

2.2.2.1. Организационное устройство Европейского парламента

Европейский парламент совместно с Советом обладает законодательными функциями благодаря тому, что он рассматривает проекты законодательных актов, подготовленных Комиссией, и утверждает ежегодный бюджет Европейского союза. Кроме того, Парламент единолично, без участия со стороны Совета, обладает функцией демократического контроля над деятельностью Комиссии посредством подготовки устных и письменных запросов в ее адрес, а также посредством формирования комиссий по расследованию различных злоупотреблений[330].

По оценке Боуэна, Европейский парламент представляет собой площадку, которая обладает характеристиками наднационального и межгосударственного органа власти и предназначена для обсуждения принимаемого на уровне ЕС законодательства. Однако вместе с тем необходимо отметить, что несмотря на то, что партийные фракции в Парламенте, по сути, являются наднациональными, национальный фактор все же продолжает демонстрировать свою релевантность при принятии решений в Парламенте[331]. Креппель и Цебелис в своем исследовании высказывают аналогичную точку зрения, говоря о важности идеологических факторов в работе Европейского парламента. По мысли этих исследователей, формирование коалиций внутри Парламента происходит на основе идеологии депутатов парламента, а не их национальной принадлежности. Вместе с тем они также отмечают, что некоторые национальные группы время от времени голосуют против позиции своей партийной фракции в Парламенте[332].

---

[329] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.32.
[330] Ibid, p.34.
[331] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.380.
[332] Kreppel A., Tsebelis G. Coalition formation in the European Parliament // Comparative Political Studies. – 1999. – Vol. 32, № 8. – pp. 933-966.

Парламент является единственным из всех институтов Европейского союза, члены которого избираются непосредственно избирателями, которые являются гражданами участвующих в ЕС стран. Они избираются прямым голосованием в странах, которые они представляют, на пять лет и объединяются в Парламенте в соответствии со своими политическими предпочтениями. Председатель Парламента избирается сроком на два с половиной года. Каждая страна-участница ЕС самостоятельно определяет порядок проведения выборов и распределения мест при избрании депутатов в Европейский парламент.

Различия в электоральных правилах отдельных стран-участниц ЕС приводят к появлению различий в характере отношений между депутатами и их избирателями. Ввиду того, что все депутаты Европейского парламента избираются на национальном уровне, они в большей мере оказываются подотчетными национальному электорату. В этой связи в случае, если на следующих выборах депутаты вновь захотят оказаться переизбранными в Парламент, им будет необходима поддержка именно от национального электората[333]. Это является положительным явлением для политики групп интересов ЕС, поскольку для своего переизбрания депутаты Парламента охотно взаимодействуют с национальными группами интересов, которые могут им предоставить информацию о широкой общественной поддержке их текущих или будущих законопроектов[334].

Несмотря на расширение своих властных полномочий, Европейский парламент все еще не обладает традиционными для законодательных органов власти характеристиками ввиду отсутствия внутри него настоящей транснациональной системы межпартийной конкуренции, что обусловлено тем, что выборы депутатов Европейского парламента в каждой стране-участнице ЕС проходят по собственной избирательной системе в рамках сложившихся партийных предпочтений национального электората. Это позволяет говорить даже о том, что Европейский парламент все еще остается институтом более слабым, чем национальные парламенты стран-участниц ЕС.

---

[333] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.381.

[334] De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – p.6.

Ввиду усиления переноса властных полномочий с национального на общеевропейский уровень в последние десятилетия значительно возрос объем властных полномочий институтов ЕС, включая Парламент. Этот тезис подтверждает Хикс, говоря о том, что по отдельным направлениям, таким как сельское хозяйство, экология и внутренний рынок, порядка 80 процентов нормативных актов принимается в Брюсселе[335].

С принятием новых общеевропейских договоров Парламент стал наделяться все большим объемом полномочий – так с принятием Лиссабонского договора в 2009 году у Парламента появилось право наложения вето на все законопроекты, принимаемые в рамках *обычной законодательной процедуры* (англ. – *ordinary decision-making procedure*), ранее известной как *процедура совместного принятия решений* (англ. – *co-decision*), которая состоит в совместном одобрении законопроекта Парламентом и Советом. При этом обычная законодательная процедура в настоящее время распространяется практически на все области законодательства, в то время как ранее процедура совместного принятия решений распространялась лишь на их ограниченное количество[336].

2.2.2.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Европейским парламентом

Исторически ввиду более слабой роли Европейского парламента группы интересов предпочитали активнее взаимодействовать с Комиссией, Советом, а также с национальными органами власти, чем с «фантомным» Европейским парламентом. Однако Парламент стал ключевым местом для деятельности групп в связи с тем, что его полномочия и функции расширились благодаря Маастрихтскому и последующим договорам, которые изменили его статус в законодательном процессе ЕС с консультативного на статус института, который принимает решения совместно с другими институтами Европейского союза[337]. По мере усиления роли Европейского парламента в законодательном процессе ЕС к

---

[335] The Political System of the European Union. / Hix S. – London : Palgrave, 2005. – p.3.
[336] Klüver H., Spoon J.-J. Bringing salience back in : Explaining voting defection in the European Parliament // Party Politics. – 2013. – Vol. 21, № 4. – p.4.
[337] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.686.

нему менялось и отношение групп интересов: для них с течением времени он становился все более важным объектом лоббирования и адвокатирования. Так, по словам Мэйзи и Ричардсона, Европейский парламент еще задолго до обретения нынешних полномочий и влияния на законодательный процесс начал привлекать к себе внимание значительной части групп интересов[338].

Наряду с другими институтами Европейского союза в Парламенте растет осознание масштаба и важности представительства интересов групп и того влияния, которое они оказывают на законодательный процесс[339]. Ежегодно в Европейском парламенте осуществляется порядка 70 тысяч контактов. Так, в 2006 году Парламентом было выдано 4435 годичных пропусков на его территорию для аккредитованных лоббистов[340]. А в период времени, предшествующий этому, с 1994 по 2005 год, объем лоббирования Парламента вырос вдвое, при этом деятельность групп, желающих осуществлять представительство своих интересов, осуществлялась в основном в тех сферах законодательства, в которых Парламент участвовал как сторона, осуществляющая совместное с Советом одобрение законопроектов. Кохлер-Кох указывает на то, что с введением *процедуры совместного принятия решений* Парламентом и Советом первый стал целью, имеющей решающее значение для лоббистов[341].

Дальнейшее расширение полномочий Парламента в рамках Лиссабонского договора, которое предоставило ему полномочия совместного с Советом одобрения законопроектов в области сельского хозяйства и энергетики, по мнению Хаусера, также привело к увеличению объемов лоббирования в Парламенте. Наряду с тем, что группы предоставляют информацию, необходимую для одобрения законопроектов, они также являются критически важным ресурсом для

---

[338] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.23.
[339] Craig M. Lobbying at the European Parliament-Two legislative cases : F-gases and REACH // The Greens | European Free Aliiance in the European Parliament. – 2008. – p.52.
[340] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.687.
[341] Kohler-Koch B. Organized Interests in the European Commission and the European Parliament // European Integration Online Papers. – 1997. – Vol. 1, № 9. – p.5.

обеспечения самостоятельности Парламента в его взаимоотношениях с Комиссией, Советом и национальными органами власти стран-участниц ЕС[342].

Как отмечает Изинг, ввиду того что депутаты Европейского парламента избираются на выборах гражданами стран-участниц ЕС, они, в отличие от других институтов Союза, демонстрируют большую открытость и готовность к сотрудничеству с группами общественных интересов[343]. Кроме того, в силу осуществления своих полномочий в Европейском парламенте в Брюсселе, депутаты географически удалены от своих избирателей, они не располагают всей полнотой информации о мнениях и предпочтениях своих избирателей по поводу рассматриваемых Парламентом законопроектов. Таким образом, это становится дополнительным фактором того, что депутатам Европейского парламента приходится быть более открытыми для взаимодействия с различными группами интересов[344]. Кохлер-Кох также замечает, что ввиду недостатка информации и ограниченности ресурса времени парламентариям *«приходится быть открытыми для лоббирования»*[345].

Изинг замечает, что Европейский парламент оказывается восприимчивым к внешнему лоббированию, стимулирующему общественное обсуждение затрагиваемой проблематики. Политические резоны депутатов Европейского парламента, которые проходят через процедуру избрания избирателями, отличаются от бюрократических резонов Комиссии, которая стимулирует группы к использованию стратегии внутреннего лоббирования и предупреждает использование ими стратегии внешнего лоббирования. В этой ситуации из всех институтов Европейского союза Парламент оказывается самым перспективным местом для представительства интересов групп *общественных* интересов[346].

Обычно начало взаимодействия групп интересов с Европейским парламентом является продолжением их взаимодействия с Европейской

---

[342] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.687.
[343] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.333.
[344] Hosli M.O., Nolke A., Beyers J. Contending political-economy perspectives on European interest group activity // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – p.51.
[345] Kohler-Koch B. Organized Interests in the European Commission and the European Parliament // European Integration Online Papers. – 1997. – Vol. 1, № 9. – p.6.
[346] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.357.

комиссией. Наиболее доступный способ взаимодействия с депутатами Парламента – это проведение личных встреч или отправка им писем с просьбой о помощи или поддержке. Среди акторов, которые располагают самым значительным доступом к депутатам Парламента, – национальные и европейские ассоциации[347]. В отличие от Комиссии, в которой более привилегированный доступ имеют частные интересы, в случае с Европейским парламентом, равный или даже более значительный доступ к парламентариям имеют группы общественных интересов. Разные исследователи объясняют такую ситуацию по-разному: в частности, Боуэн говорит о том, что Европейский парламент в меньшей степени, чем Комиссия нуждается в технической информации и знаниях[348]. В большей степени, по мнению Коэна и Ричардсона, ему необходим политический капитал, который сможет обеспечить его депутатам переизбрание на следующих выборах[349]. По мнению Дюра, именно желание оказаться переизбранным в будущем подталкивает законодателей к необходимости учета интересов и пожеланий различных групп общества, а не только интересов и пожеланий групп частных интересов. Взаимодействие с широкими группами общественных интересов и помогает парламентариям в достижении этой цели. Именно этим обстоятельством Дюр объясняет отсутствие привилегированного доступа в Парламенте у групп частных интересов[350].

Варнтьен и Вонка в своем исследовании приходят к важному выводу о том, что одним из методов достижения состояния баланса между группами частных и общественных интересов в политике групп интересов ЕС является усиление роли Европейского парламента[351]. Такое заключение представляется весьма оправданным в свете того, что Европейский парламент является институтом, напрямую представляющим европейских избирателей и испытывающим наименьший демократический дефицит среди всех существующих основных институтов Европейского союза. Благодаря усилению роли Парламента,

---

[347] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.34.
[348] Bouwen P. The logic of access to the European Parliament : business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42, № 3. – p.345.
[349] Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues. / Coen D., Richardson J. : Oxford University Press, 2009. – p.9.
[350] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.7.
[351] Governance in Europe : the Role of Interest Groups. / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – p.7.

являющегося наиболее важным институтом для представительства общественных интересов, становится возможным создание противовеса деятельности Комиссии, в которой наиболее эффективно представляют свои интересы группы частных интересов.

По мнению Хосли, Нолке и Бейерса, и Парламент и Комиссия стремятся к расширению списка своих компетенций и к защите уже имеющихся у них полномочий за счет органов власти входящих в ЕС стран. В таких условиях оба этих института демонстрируют открытость на запрос групп интересов о создании противовеса влиянию органов власти стран-участниц Союза в процессе принятия общеевропейских решений[352].

Говоря о стратегиях групп в их взаимоотношениях с Парламентом, Михайлович обращает внимание на то, что Парламент может вносить поправки в законопроекты, разработанные Комиссией совместно с Советом. Поправки, разрабатываемые в Парламенте, готовятся в его комитетах. Лицом, организующим работу по сбору всех вносимых поправок, является докладчик (франц. – *rapporteur*). По поводу поправок сначала проходит согласование на уровне комитета, а уже потом они выносятся на голосование на пленарном заседании Парламента. По мнению Михайлович, это обозначает, что объекты лоббирования и адвокатирования групп находятся на трех уровнях: (1) на уровне докладчика и его коллег («теневых» докладчиков от оппозиционных партий), (2) на уровне ключевых фигур в комитете и (3) на уровне ключевых фигур всего Парламента. Докладчик и ключевые члены комитета являются важнейшими целями для лоббистов, однако вместе с этим они оказываются и самыми заинтересованными лицами в получении дополнительной информации от групп. При получении информации от групп не всегда, но часто, докладчик и члены комитета обращают внимание на политическую окраску предоставляющей информацию группы. Например, представители Партии Зеленых будут более восприимчивы к информации от экологических, чем консервативных групп[353].

---

[352] Hosli M.O., Nolke A., Beyers J. Contending political-economy perspectives on European interest group activity // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – p.51.

[353] Michalowitz I. Lobbying as a Two-way Strategy : Interest Intermediation or Mutual Instrumentalisation? // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – p.81.

По мнению Мэйзи и Ричардсона, большое внимание представителей групп интересов в деятельности Парламента привлекают публичные слушания, проводимые его комитетами[354]. Основным достоинством общественных слушаний является то, что на них члены комитетов могут лучше ознакомиться с сутью рассматриваемого законопроекта. На слушаниях у участников появляется возможность для диалога, в ходе которого они могут достигнуть лучшего понимания вопроса, в отношении которого институтам ЕС предлагается принять регулирующий законодательный акт. Благодаря общественным слушаниям депутаты получают дополнительные источники информации от независимых экспертов, групп частных и общественных интересов, участников сетей, коалиций и ассоциаций. Эту информацию они могут сравнить с той информацией, которая получена Комиссией на стадии инициации и подготовки законопроекта[355].

Одной из особенностей деятельности Парламента в политике групп интересов в ЕС является существование в нем так называемых *интергрупп (или межпартийных групп)*, неформальных групп депутатов, объединенных определенной отраслевой или тематической проблематикой, которые проводят свои встречи для обсуждения законодательных инициатив в данной отрасли или по данной теме. Примером одной из таких интергрупп можно назвать Фармацевтическую интергруппу. Эта и другие подобные ей интергруппы тоже становятся объектом лоббирования и адвокатирования со стороны групп интересов[356]. В Европейском парламенте свою деятельность осуществляет около сотни интергрупп. Эти группы значительно различаются по своему размеру, составу участников, частоте проведения встреч, наличию связей с группами интересов, вследствие чего сложно говорить о каких-либо обобщениях, благодаря которым можно было бы охарактеризовать все группы[357]. По мнению Хаусера, интергруппы, связанные с работой отдельных комитетов, внутри Парламента

---

[354] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.24.
[355] Marshall D. Who to lobby : Institutional and organisational constraints to influencing European Parliamentary Committees // 11th European Union Studies Associated Conference – California, US, 2009. – p.66.
[356] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.24.
[357] Marshall D. Who to lobby : Institutional and organisational constraints to influencing European Parliamentary Committees // 11th European Union Studies Associated Conference – California, US, 2009. – p.66.

становятся важным объектом лоббирования, который обеспечивает упрощение налаживания контактов между парламентариями и группами интересов[358].

По мнению Эрншо и Вуда, Парламент как властный институт Союза перетягивает на себя все больше полномочий от других институтов власти, в частности, от национальных правительств стран-участниц ЕС[359]. По утверждению данных авторов, это положительным образом сказывается на группах, представляющих свои интересы в Европейском союзе. Вместе с тем институты ЕС все еще являются зависимыми от стран-участниц Союза, поскольку принимаемое данными институтами общеевропейское законодательство реализуется на национальном уровне отдельных стран-участниц. Однако эти страны могут столкнуться с мерами принудительного воздействия со стороны институтов ЕС в случае, если они будут игнорировать общеевропейские нормативные акты. В этой связи можно говорить о том, что возможности национальных органов власти стран-участниц ЕС в отношении продвижения своих приоритетов при применении общеевропейского законодательства являются ограниченными[360].

В научных публикациях о политике групп интересов ЕС часто поднимается вопрос о различности уровня демократической подотчетности (англ. – *democratic accountability*) властных институтов ЕС. Отмечается, что институты ЕС в значительной степени неподотчетны народу и часто демонстрируют *демократический дефицит* (англ. – *democratic deficit*), поскольку члены некоторых из них не избираются напрямую избирателями-гражданами стран-участниц Европейского союза[361]. В таких обстоятельствах Европейский парламент демонстрирует больше демократической подотчетности, чем Европейская комиссия и Совет ввиду того, что он избирается напрямую избирателями стран-участниц ЕС.

---

[358] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.687.
[359] Judge D., Earnshaw D. No simple dichotomies : lobbyists and the European Parliament // Journal of Legislative Studies. – 2002. – Vol. 8, № 4. – p.10.
[360] Ibid, p.58.
[361] Peters B.G. Interest Groups and European Governance : A Normative Perspective // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – pp. 56-65.

2.2.3. Совет Европейского союза

2.2.3.1. Организационное устройство Совета Европейского союза

Некоторыми исследователями Совет ЕС называется самым важным из институтов, принимающих решения в Европейском союзе[362,363]. Совет ЕС, по сути, является верхней палатой законодательного органа Европейского союза, в котором нижней палатой выступает Европейский парламент. Совместно с Парламентом Совет ЕС осуществляет законодательную и бюджетную функции. Кроме того, единолично Совет реализует такие функции, как координация экономической политики стран-участниц ЕС, определение и реализация единой политики в области внешних сношений и безопасности, координация действий стран-участниц ЕС в сфере правопорядка и судебного сотрудничества по уголовным делам, а также заключение от лица ЕС международных соглашений[364]. В законотворческом процессе ЕС целью Совета является принятие таких решений по законопроекту, которые бы удовлетворили если не все заинтересованные стороны, то хотя бы их большинство[365]. По оценкам Боуэна, Совет ЕС придает последнюю форму законопроекту перед тем, как он станет законодательным актом для всего Европейского союза[366].

Каждая страна представлена в Совете ЕС министром, ответственным за определенную сферу деятельности (например, внешняя политика, сельское хозяйство, экономика и т.д.). Совет ЕС является единым институтом, однако проводит свои заседания в 10 различных составах (конфигурациях) в зависимости от того, какая на встрече обсуждается тематика. Существуют следующие составы Совета Европейского союза:

1. Совет по общим вопросам;
2. Совет по внешним отношениям;
3. Совет по экономическим и финансовым вопросам (включая бюджет);

---

[362] Lobbying in the new Europe. / Joos K. : John Wiley & Sons, 2011. – p.98.
[363] Kohler-Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union // MZES Working Paper. – 1999. – p.2.
[364] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.35.
[365] The Council of the European Union. / Westlake M. : Gale Group, 1995. – p.87.
[366] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.387.

4. Совет по правосудию и внутренним делам (включая гражданскую защиту);

5. Совет по занятости, социальной политике, здравоохранению и защите потребителей;

6. Совет по конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность и исследования);

7. Совет по транспорту, телекоммуникациям и энергетике;

8. Совет по сельскому хозяйству и рыболовству;

9. Совет по окружающей среде;

10. Совет по образованию, делам молодежи и культуре (включая вопросы регулирования аудиовизуальной продукции)[367].

Решения Совета ЕС обладают одинаковой силой вне зависимости от состава, которым они были приняты.

Совет принимает свои решения простым большинством, квалифицированным большинством или единогласно в зависимости от сферы деятельности, к которой относится принимаемое решение.

Деятельность Совета поддерживается 150 рабочими группами и комитетами, а также Комитетом постоянных представителей (франц. – *Comité des représentants permanents* или *Coreper*), состоящим из двух частей:

– *Coreper I,* который включает заместителей глав миссий и ведает в основном экономическими и социальными вопросами, и

– *Coreper II,* который включает глав миссий, т.е. чрезвычайных и полномочных послов стран-участниц ЕС, и ведает в основном политическими, финансовыми и внешнеполитическими вопросами.

Административная составляющая работы Совета осуществляется *Генеральным секретариатом*, который возглавляется *Генеральным секретарем* и включает в себя 7 *Генеральных директоратов*.

После получения законопроекта из Европейской комиссии Совет ЕС рассматривает законопроект одновременно с Европейским парламентом. После

[367] Council of the European Union. Council configurations. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/ (дата обращения: 01.02.2018).

рассмотрения законопроекта Советом он может быть как принят (т.е. стать законом), так и отвергнут.

В Совете законопроект проходит три уровня рассмотрения:

1) уровень рабочей группы,

2) уровень Комитета постоянных представителей (Coreper),

3) уровень одного из составов Совета.

Такой подход обеспечивает внимательное и детальное изучение законопроекта (уровень экспертов рабочей группы), техническое изучение и рассмотрение политических аспектов законопроекта (уровень послов и их заместителей в Комитете постоянных представителей), а также политическую ответственность (уровень министров одного из составов Совета) по поводу принимаемых законов.

На ***первом уровне*** страной, которая в данный момент председательствует в Совете, совместно с Генеральным секретариатом определяется рабочая группа, которая станет ответственной за рассмотрение законопроекта, поступившего от Комиссии. При рассмотрении законопроекта для рабочей группы не устанавливается ни временных рамок завершения работ по нему, ни требования достижения согласия по его тексту между членами группы. Далее результат рассмотрения законопроекта рабочей группой передается на следующий уровень, уровень Coreper.

На ***втором уровне*** форма рассмотрения законопроекта определяется уровнем достижения согласия по нему между членами рабочей группы. Если согласие может быть достигнуто без обсуждения, то законопроект попадает в Первую часть (англ. – *Part I*) повестки Комитета постоянных представителей, если какие-либо аспекты законопроекта требуют обсуждения, то – в ее Вторую часть (англ. – *Part II*). Далее законопроекты Первой части повестки передаются на уровень одного из составов Совета, в то время как законопроекты Второй части могут а) обсуждаться на уровне Комитета постоянных представителей до тех пор, пока по ним не будет найдено согласие, б) быть возвращены на уровень рабочей группы с целью поиска рекомендаций для нахождения компромисса, в) быть переданы в один из составов Совета. Многие законопроекты появляются в повестке Комитета постоянных представителей несколько раз, поскольку он старается найти

компромисс по тем законопроектам, по которым не было найдено согласия на уровне рабочей группы.

На ***третьем уровне*** в случае, если Комитет постоянных представителей пришел к согласию по поводу законопроекта, он помещается в Раздел А (англ. – *A Section*) повестки одного из составов Совета. В случае, если согласие не достигнуто, законопроект помещается в Раздел Б (англ. – *B Section*) повестки этого состава Совета. В этот раздел включаются а) законопроекты, оставшиеся с предыдущих заседаний, б) законопроекты, по которым ни рабочая группа, ни Комитет постоянных представителей не достигли компромисса, в) законопроекты, решения по которым являются в значительной степени политически чувствительными, чтобы принимать их на двух предыдущих уровнях рассмотрения[368].

2.2.3.2. Стратегии групп интересов при взаимодействии с Советом Европейского союза

Говоря о стратегиях групп при взаимодействии с Советом ЕС, Мэйзи и Ричардсон выделяют три основных канала лоббирования данного института.

Первый канал, постоянно используемый группами – это лоббирование членов Постоянных представительств стран-участниц ЕС в Брюсселе, которые участвуют в деятельности рабочих групп Совета, а также вовлечены в подготовку основы для обсуждения законопроектов на встречах Комитета постоянных представителей и встречах Совета на министерском уровне. По возможности при обсуждении законопроектов они пытаются достигнуть консенсуса и компромисса с представителями других постоянных представительств, оставляя лишь самые спорные положения для рассмотрения на заседаниях Coreper I и II и далее на встречах Совета на министерском уровне. Поскольку национальные представители в Coreper играют очень важную роль в законодательном процессе ЕС (согласие по практически 80% законопроектов достигается на уровне Coreper), национальные группы интересов стараются обязательно повлиять на «своих» представителей, поскольку они, по мнению групп, смогут представить их интересы на заседаниях Coreper. Еврогруппы и национальные ассоциации, понимающие важность

[368] Council of the European Union. The decision-making process in the Council. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ (дата обращения: 01.02.2018).

межправительственного аспекта законодательной деятельности ЕС, стараются лоббировать постоянные представительства многих стран-участниц Европейского союза, в особенности тех, которые разделяют их позиции по поводу конкретных законопроектов.

Второй канал лоббирования Совета для групп интересов, по мнению Мэйзи и Ричардсона, – это лоббирование членов рабочих групп Совета. На заседаниях рабочих групп обсуждение законопроектов проводится между сторонами с подробной технической аргументацией. Именно на таких заседаниях наиболее высока вероятность убеждения членов национальных представительств в необходимости принятия позиции группы интересов. По мнению Хейс-Реншо и Уоллис, рабочие группы Совета являются хребтом системы европейской интеграции, поскольку они подготавливают жизненно важную техническую основу того, что в будущем станет законодательным актом Европейского союза[369]. Мэйзи и Ричардсон, со своей стороны, называют рабочие группы мастерскими европейской интеграции, работники которых тысячами ежедневно трудятся в Брюсселе.

Третий канал оказания влияния на Совет ЕС – это прямое взаимодействие с национальными правительствами стран-участниц ЕС. Некоторые исследователи даже называют их структурами, которые предоставляют группам интересов наибольшие возможности в части оказания влияния на разрабатываемые законопроекты. При этом они воспринимают их не только как средство оказания влияния на решения Совета ЕС, но и как ключевые структуры, посредством которых группы могут оказывать влияние на весь законодательный процесс в Европейском союзе. Так, например, Грант, говоря об институтах ЕС, скептически воспринимает тезис о том, что Брюссель является самой результативной ареной для лоббирования[370]. Аналогично Гринвуд описывает взаимодействие с национальными правительствами как многократно апробированный и зарекомендовавший себя способ представительства интересов групп[371]. Беннетт в своем исследовании стратегий британских бизнес-ассоциаций обнаруживает, что

[369] The Council of Ministers. / Hayes-Renshaw F., Wallace H. – London : Macmillan, 1997. – p.98.
[370] Pressure Groups and British Politics. / Grant W. – Basingstoke : Macmillan, 2000. – p.115.
[371] Representing interests in the European Union. / Greenwood J. – Basingstoke : Macmillan, 1997. – p.32.

взаимодействие с национальным правительством является наиболее предпочтительной стратегией лоббирования в ЕС для большинства ассоциаций[372]. Он объясняет резонность такого подхода относительно невысокой стоимостью его издержек и традиционностью этого канала обмена и передачи информации, который сложился задолго до начала европейской экономической интеграции[373].

Наряду с выявлением каналов лоббирования Совета в политике групп интересов ЕС также необходимо отметить такую специфику взаимодействия групп с Советом, как существование целого ряда сложностей, присущих этому взаимодействию. Совет ЕС, безусловно, является точкой доступа для групп интересов, однако природа их отношений с ним является иной, чем природа отношения групп с Европейской комиссией и Европейским парламентом. Наличие большого количества препятствий для групп даже позволяет говорить о закрытости Совета ЕС для оказания влияния ими. Это объясняется тем, что Совет рассматривает законопроекты уже на завершающей стадии и более не нуждается в предоставлении информации и экспертных знаний от представителей групп. В этой связи Советом не ведется публичных консультаций с группами, не осуществляется форумной политики и не проводится публичных слушаний, вследствие чего группами интересов в отношении него в значительно меньшей степени используется стратегия прямого лоббирования.

Говоря о наличии сложностей со стороны групп при взаимодействии с Советом, Крсманович отмечает, что в сравнении с Комиссией и Парламентом Совет ЕС значительно менее доступен для оказания влияния группами интересов. Он объясняет это тем, что за получением информации Совет обращается в основном только лишь к ограниченному кругу отобранных влиятельных акторов, практически полностью игнорируя небольшие группы и группы с диффузным членством[374].

Кроме того, Крсманович указывает и на такую сложность во взаимодействии групп интересов с Советом ЕС, как то, что у групп практически

---

[372] Bennett R.J. The impact of European economic integration on business associations : The UK case // West European Politics. – 1997. – Vol. 20, № 3. – p.85.
[373] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.28.
[374] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.35.

нет возможностей для представительства своих интересов в нем, поскольку на верхних уровнях Совета, уровне Coreper и уровне министров, группам не предоставлено институционализированного доступа[375].

Кохлер-Кох, со своей стороны, считает, что Совет ЕС является по сравнению с Комиссией и Парламентом более труднодоступным институтом власти ввиду межправительственного характера своей деятельности и международности своего состава. В работе с Советом группам интересов приходится не только убеждать свои собственные национальные правительства в законности и целесообразности своих требований, но еще и добиваться того, чтобы они были поддержаны достаточным количеством стран-участниц ЕС, представители которых принимают участие в голосовании в Совете[376].

К списку сложностей взаимодействия групп и Советом ЕС стоит также отнести тот факт, что отдельные составы Совета в течение года проводят лишь небольшое количество заседаний, что обуславливает то, что группы интересов лоббируют их гораздо реже, чем Комиссию и Парламент. Об этом говорит, в частности, Изинг, утверждающий, что несмотря на кажущуюся значимость Совета ЕС, группы интересов не проявляют к нему большого интереса, поскольку заседания отдельных составов Совета проходят раз в несколько месяцев, что значительно снижает для групп возможность оказания влияния на рассматриваемые Советом законопроекты[377].

Хаузер также выделяет три причины, из-за которых представительство интересов групп является проблематичным в Совете ЕС.

Первой из них является минимальная зависимость Совета ЕС от технической информации, предоставляемой группами интересов. В связи с возможностью получения такой информации от национальных правительств, Совет, в сравнении с Комиссией и Парламентом, в меньшей мере испытывает необходимость в предоставлении ее группами.

---

[375] Michalowitz I. Beyond corporatism and pluralism : towards a new theoretical framework // Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy / Fairbrass J., Warleigh A. – London : Routledge, 2002. – p.48.
[376] Kohler-Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union // MZES Working Paper. 1999. – p.2.
[377] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.333.

Второй проблемой, по мнению Хаузера, является то, что в самом конце законодательного цикла работы над проектом закона в него становится сложней привнести какую-либо новую информацию или существенным образом повлиять на позиции, занятые представителями различных стран в Совете. К тому времени, когда законопроект оказывается на конечной стадии рассмотрения министрами в одном из составов Совета, лишь незначительная часть высоко политизированных вопросов остается открытой для дискуссии.

Третьей проблемой является то, что Совет находится в состоянии непрерывного обновления своего состава. Из-за выборов на уровне стран-участниц Европейского союза, а также частых смен правительств члены Совета являются временно задействованными в его работе служащими, что не позволяет группам интересов создавать с ними долгосрочных доверительных отношений. Данная ситуация ухудшается еще и тем, что члены Совета на постоянной основе находятся в столицах стран, которые они в нем представляют, и посещают столицу Европейского союза лишь на непродолжительные периоды времени[378].

Несмотря на список сложностей взаимодействия групп и Совета ЕС, приведённый выше, по мнению Хейс-Реншо, ван Акена и Уоллис, попытки групп интересов оказывать влияние на Совет все же пронизывают атмосферу, в которой он ведет свою деятельность[379].

Говоря о рекомендациях для групп в отношении более эффективного представительства своих интересов в Совете ЕС, необходимо отметить важность взаимодействия в нем с представителями отдельных стран-участниц союза. Так, по мнению Боуэна, влияние национальных интересов является решающим в Совете ЕС, в связи с чем их определение в отношении конкретных законопроектов столь важно для стран, представленных в Совете. В этой связи, несмотря на то что Совет не нуждается в экспертной информации от групп, другая информация может все же быть Советом востребована. Наиболее полезной информацией, которую группы интересов могут предоставить Совету ЕС, по словам Боуэна, является информация

[378] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.698.
[379] Hayes-Renshaw F., Van Aken W., Wallace H. When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly? // Journal of Common Market Studies. – 2006. – Vol. 44, № 1. – p.22.

о потребностях национального рынка, что может помочь выявить и определить национальные интересы в отношении конкретных рассматриваемых законопроектов[380]. Такая «национальная» стратегия может также реализовываться через группы интересов отдельных стран-участниц ЕС. Поскольку в каждой стране, представленной в Совете ЕС, существуют группы с различными точками зрения по поводу рассматриваемых законопроектов, лоббисты могут мобилизовать национальные группы интересов для оказания влияния на позицию национального профильного министра, представляющего страну в Совете ЕС, в связи с тем, что он может помочь в донесении позиции групп на заседаниях профильных составов Совета ЕС.

При взаимодействии с Советом ЕС необходимо также помнить, что он, наряду с Комиссией и Парламентом, играет ключевую роль в принятии законов в ЕС, в связи с чем он обладает большой значимостью для групп, ожидающих принятия того или иного закона. Однако Совет ЕС может начать играть важную роль еще до того, как законодательный процесс начинается в отношении того или иного будущего нормативного акта. Несмотря на то что Комиссия обладает единоличным правом инициирования законопроектов, многие из них инициируются по предложениям от Совета ЕС, поэтому представителей страны-участницы ЕС, которую представляет группа интересов, можно рассматривать как посредников, через которых группы могут представлять Комиссии свои пожелания об инициировании законопроекта в той или иной сфере. В этой связи можно даже говорить о двойной важности Совета ЕС для групп интересов[381]. Вместе с тем, по мнению Боуэна, следует обращать внимание на то, что хоть запросы Совета ЕС всегда самым серьезным образом и рассматриваются, Комиссия в ответ на них сразу же в автоматическом режиме не запускает процесс подготовки законопроекта. Таким образом она пытается сохранить за собой право определения общеевропейской повестки дня[382].

---

[380] Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – p.381.
[381] Lobbying in the new Europe. / Joos K. : John Wiley & Sons, 2011. – p.98.
[382] Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union : Towards a Theory of Access // European University Institute – Political and Social Sciences Papers. – 2001. – p.25.

Кроме того, необходимо принимать во внимание, что на рабочем уровне группы интересов осуществляют более частое взаимодействие с сотрудниками Совета, а не с министрами из разных его составов. Именно на рабочем уровне в Совете ЕС осуществляется подготовка и обсуждение отдельных деталей законопроектов. В этой связи бюрократический аппарат Совета ЕС нуждается в технической информации и поддержке, поскольку министры-члены Совета не обращают большого внимания на детали законопроектов, а сосредотачиваются лишь на тех моментах, которые являются спорными или обладают особой важностью. В этой связи, по мнению Изинга, лоббирование ключевых лиц Совета ЕС может ставить перед собой цель либо обсуждения вопросов основных принципов отдельных законопроектов, либо пересмотра решений, принятых на более ранних стадиях рассмотрения законопроектов, либо решения каких-то иных важных и всеобъемлющих задач[383]. Во всех остальных случаях, например, когда группам необходимо принять отдельные поправки в законопроекты, им легче и лучше вести взаимодействие с представителями рабочих групп, поскольку на это группам придется затратить меньше времени, усилий и иных ресурсов.

[383] Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics. – 2007. – Vol. 8, № 3. – p.334.

ГЛАВА 3. ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИКИ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В ЕС НА ПРИМЕРЕ ГРУПП ИНТЕРЕСОВ В СФЕРЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

3.1. Группы интересов в сфере высшего образования в политике групп интересов ЕС

3.1.1. Общая характеристика политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС

В течение 70 лет европейской интеграции ее правила и нормы формировались таким образом, чтобы усиливать свободу перемещения людей, товаров и услуг между странами, участвующими в интеграционных процессах[384]. Со временем это сформировало группы интересов, которые стали получателями благ от *расширения* такого перемещения. Данные группы начали стремиться к тому, чтобы оказывать давление на властные институты ЕС с целью устранения или ослабления остающихся для таких перемещений преград. Это сформировало динамику практически во всех сферах политики групп интересов в ЕС, включая сферу высшего образования[385].

Основываясь на определении политики групп интересов, представленном в первой главе данной диссертации, можно сказать, *что политика групп интересов в сфере высшего образования в ЕС – это область взаимодействия, в которой участвует большое количество акторов и агентов и в которой широко представлены различные общественные интересы с разной степенью организованности и формализации, среди которых можно выделить группы общественных, частных и региональных интересов, отраслевые ассоциации, консалтинговые компании, аналитические центры, юридические компании, индивидуальных и независимых лоббистов и других акторов, которые ведут свою*

[384] Более подробно о европейской интеграции см. Европейская интеграция : учебник / под ред. О.В. Буториной. – М. : Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.; Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25 : Международные отношения и мировая политика. – 2009. – № 1. – С. 28–45; Европейский союз в XXI веке : время испытаний. /Под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М. : Весь мир, 2013. – 656 с.

[385] Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education. – 2008. – Vol. 43, № 4. – p.407.

деятельность в сфере высшего образования с целью продвижения и защиты своих интересов во властных институтах Европейского союза. К акторам, которые являются участниками политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, наряду с указанными выше акторами, можно отнести и международные организации, такие как ОЭСР, Совет Европы, ЮНЕСКО, а также национальные власти стран-участниц ЕС.

Необходимо отметить, что у политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС размытые и нечеткие границы ввиду того, что она переплетена с другими интеграционными сферами ЕС, такими как экономическая политика, политика в сфере исследований и науки, социальная политика, политика мобильности труда и т.д. Кроме того, важным моментом является то, что политика в сфере высшего образования, находясь в области ответственности национальных правительств, не входит в список ключевых компетенций властных институтов ЕС.

Термин «группы интересов», используемый в контексте дискуссий о сфере высшего образования, применим как к *ассоциациям*, *сетям* и *коалициям* высших учебных заведений, так и к *отдельным высшим учебным заведениям и их структурным подразделениям*. К отдельным высшим учебным заведениям (*университетам, академиям, институтам, высшим школам и т.д.*) этот термин применим, поскольку они являются группами с обширными интересами, которые объединяют большое количество людей – преподавателей, исследователей, административных сотрудников и студентов. В этой связи И.М. Ширяев предлагает рассматривать группы интересов в сфере образования как группы, которые *«объединяют индивидов со сходными представлениями о том, каким образом должно быть организовано образование»*[386].

Последние три десятилетия сфера высшего образования в ЕС претерпевает значительные изменения, вызванные необходимостью реализовывать данные задачи. Сейчас, когда сфера высшего образования в Европе уже значительно трансформировалась, высшие учебные заведения этого региона воспринимаются не только как общественные институты, ответственные за развитие образования и науки, но и как ключевые игроки, которые повышают конкурентоспособность ЕС

[386] Ширяев И.М. Экономическое значение образования в контексте теорий социального капитала и групп интересов // Вопросы регулирования экономики. 2014. – Т. 5, № 3. – с.56.

в целом, стимулируют экономический рост в регионе, создают новые рабочие места и обеспечивают формирование общеевропейской идентичности[387]. Высшие учебные заведения являются двигателями регионального и национального экономического развития, поскольку, будучи крупными организациями, они обладают значительными бюджетами и обеспечивают рабочими местами значительную часть населения. В связи с этим можно говорить о том, что развитие и благополучие систем высшего образования в странах региона приобретает первоочередную значимость для экономического будущего всего Европейского союза. Говоря о статистических данных сферы высшего образования в ЕС, необходимо отметить, что по состоянию на 2016 год в странах ЕС училось 19,5 млн. человек на всех уровнях подготовки (61,4 % на программах бакалавриата, 27,8 % в магистратуре и 3,7 % – в аспирантуре)[388] в 1962-х высших учебных заведениях[389]. Эти учебные заведения играют очень важную роль не только в образовательной, но и в исследовательской деятельности в ЕС: в высших учебных заведениях работает около трети всех исследователей Европейского союза, ими осуществляется порядка восьмидесяти процентов всех фундаментальных научных исследований в Европе[390].

Для достижения рассмотренных выше амбициозных интеграционных задач европейские высшие учебные заведения модернизируют и интернационализируют свои образовательные программы, реструктурируют устаревшие внутриуниверситетские системы управления, вступают в международные ассоциации и сети высших учебных заведений, взаимодействуют с властными институтами ЕС, конкурируют между собой за ресурсы, иными словами, все активнее участвуют в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС.

Оценивая роль учебных заведений в сфере высшего образования в ЕС в качестве групп интересов, необходимо отметить, что существование этих

---

[387] Burquel N., Van Vught F. Benchmarking in European Higher Education : A step beyond current quality models // Tertiary Education and Management. – 2010. – Vol. 16, № 3. – p.243.

[388] Eurostat. Tertiary education statistics. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics#Participation_by_level (дата обращения: 15.03.2019).

[389] UniRank International Higher Education Directory. Universities in Europe: European Universities by Country. – 2019. [Электронный ресурс] URL: https://www.4icu.org/Europe/ (дата обращения: 15.03.2019).

[390] The Future of European Universities : Renaissance or Decay / Lambert R., Butler N. – London : Centre for European Reform, 2006. – p.2.

заведений является более стабильным и долговечным, чем существование групп частных и общественных интересов в других сферах общей политики групп интересов, поскольку они существуют веками, а не годами или десятилетиями, как большинство компаний или некоммерческих организаций, формирующих соответственно группы *частных* и *общественных* интересов этой политики. Одновременно с этим, по словам А.В. Константиновой, «университет, являясь основополагающим элементом системы высшего образования, обладает сложной иерархической структурой и специфическими противоречивыми интересами, проявляющимися как на внутриуниверситетском уровне, так и во внешней конкурентной среде, а также в организационно-институциональной системе мирового сообщества»[391].

Ввиду того, что высшие учебные заведения могут являться крупными организациями по количеству трудоустроенных лиц и размерам бюджетов, их сложно вписывать в стандартную модель отдельных групп политики групп интересов, исходя из позиций их классификации как групп только *общественных* или только *частных* интересов. Любое высшее учебное заведение можно рассматривать двояко:

- и как *группу общественных интересов*, обеспечивающую *общественное* благо в виде формирования социального и человеческого капитала для всего общества, что положительно отражается на его развитии (в этих условиях данное общественное благо доступно любому члену общества, желающему получить высшее образование в данном учебном заведении при условии соответствия требованиям для поступления в него)[392],
- и как *группу частных интересов*, обеспечивающую *частное* благо в виде материальных и финансовых ресурсов для подразделений, сотрудников или студентов учебного заведения (в этих условиях названное благо перестает

[391] Константинова А.В. Университеты в системе высшего образования : стратегии и перспективы развития в современной России : автореф... дис. канд. социолог. наук : 22.00.08 / Константинова Анастасия Викторовна. – М., 2017. – с.12.

[392] Примером, иллюстрирующим данную точку зрения, можно считать Пражское коммюнике, в котором обозначено, что *высшее образование является общественным благом, которое должно быть доступным для всех членов общества*. Источник : Пражское коммюнике по результатам встречи министров высшего образования, посвященной вопросам формирования ЕПВО от 19 мая 2001 года [Электронный ресурс] URL: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/praha/ (дата обращения: 14.11.2019).

быть общественным и становится частным, поскольку круг его потенциальных получателей сужается до названных участников этой группы интересов, и это благо становится недоступным для представителей других групп в обществе). Кроме того, последние десятилетия высшее образование трансформируется из общественного блага в услугу, предоставляемую конкурирующими на рынке ее поставщиками – высшими учебными заведениями, которые в этой связи также приобретают свойства групп частных интересов.

Поскольку высшие учебные заведения находятся под постоянным давлением необходимости демонстрировать свою эффективность и зачастую ограничены в ресурсах, в соответствии с теорией множественности точек доступа для продвижения своих групповых интересов, рассматриваемой в первой главе данной диссертации, в случае ЕС за получением этих ресурсов им приходится обращаться к властным институтам не только национального, но и наднационального уровня. Позицию высших учебных заведений по поводу их интересов в тех или иных ресурсах, предоставляемых властными институтами, до самих этих институтов необходимо соответствующим образом доносить. Свои интересы высшие учебные заведения в ЕС могут представлять: (а) самостоятельно с помощью своих внутрикорпоративных лоббистов (специалистов по GR), (б) с помощью нанимаемых лоббистов-консультантов или (в) с помощью ректора, президента или других высших должностных лиц учебного заведения, если учебное заведение является недостаточно крупным или финансово обеспеченным для того, чтобы иметь своих внутрикорпоративных или наемных лоббистов.

Группы интересов в сфере высшего образования при взаимодействии с властными институтами играют все более важную роль не только в выработке нового законодательства (**регулятивное лоббирование**), но и в привлечении дополнительных финансовых ресурсов для осуществления своей основной деятельности (**дистрибутивное лоббирование**). По словам Тандберга, исследователя сферы высшего образования, по мере роста числа групп интересов в сфере высшего образования увеличивается и объем бюджетных средств, выделяемых на образование властными институтами. При этом успешность

деятельности отдельных групп интересов в вопросе распределения бюджетных ресурсов находится в обратной зависимости от количества таких групп, принимающих участие в политике групп интересов, поскольку в этом случае им приходится конкурировать за ресурсы с другими группами со схожими интересами[393].

3.1.2. Основные интересы групп в сфере высшего образования ЕС

Политика групп интересов в сфере высшего образования в Европейском союзе основывается на общности интересов участников групп, которые продвигают их во властных институтах ЕС. Ниже представлен список наиболее важных и крупных «магистральных» интересов, которые формируют содержательную часть этой политики:

Болонский процесс является процессом межправительственного сотрудничества 48 европейских стран в сфере высшего образования, который объединяет национальные органы государственной власти, высшие учебные заведения, преподавателей, студентов, а также их ассоциации, сети, коалиции, агентства контроля качества образования, международные организации, властные институты, такие как Европейская комиссия, с целью сближения и гармонизации сферы высшего образования стран-участниц процесса[394]. Данный процесс был запущен в 1998 году подписанием Сорбонской декларации четырьмя странами-участницами ЕС с последующим подписанием в 1999 году Болонской декларации[395] министрами, ответственными за высшее образование, из 29 европейских стран. Основными задачами Болонского процесса являются: (а) введение трехуровневой системы образования (уровни бакалавриата, магистратуры и аспирантуры), (б) повышение качества образования и (в) упрощение признания полученных выпускниками квалификаций и длительности обучения. Одним из результатов Болонского процесса стало формирование

---

[393] Tandberg D.A. Politics, interest groups and state funding of public higher education // Research in Higher Education. – 2010. – Vol. 51, № 5. – p.419.

[394] Более подробно см. Болонский процесс : проблемы и перспективы [сборник статей] / под ред. М.М. Лебедевой. – М. : «Оргсервис-2000», 2006. – 208 с.

[395] Болонская декларация : Европейское пространство высшего образования : Совместное заявление европейских министров образования, подписанное в Болонье 19 июня 1999 года // Вестн. Рос. филос. о-ва. – 2005. – № 1 (33). – С. 74-77.

Европейского пространства высшего образования. Мысль о том, что Болонский процесс является частью политики групп интересов красочно иллюстрирует высказывание Власовой О.Ю., утверждающей, что «поэтапный переход на Болонскую систему с целью включения ее в единое образовательное пространство – процесс в большей степени политический, чем образовательный»[396].

Европейское пространство высшего образования (ЕПВО) объединяет образовательное пространство стран, участвующих в Болонском процессе. Процесс его формирования начался в 2000 году, а закончился в 2010 году. В настоящее время в него входит 48 европейских и несколько сопредельных с Европой стран. В 2015 году в странах-участницах ЕПВО обучалось 37,7 миллионов студентов. Количество студентов в странах-участницах ЕПВО очень сильно разнится: в то время как в Андорре (стране с самым маленьким числом студентов в ЕПВО) обучается 457 студентов, в России (стране с самым большим числом студентов в ЕПВО) учится 7 миллионов студентов, что составляет 19,7% от общего количества всех студентов, обучающихся в ЕПВО[397]. По словам Тибора Наврачича, комиссара Европейской комиссии по образованию, культуре, молодежи и спорту, предполагается, что к 2025 году будет сформировано в Европейское образовательное пространство, где не будет границ и препятствий на пути к получению образования и проведению исследований[398]. К этому времени Комиссия предлагает реализовать в рамках данного пространства следующие цели: (а) создать сеть «Европейские университеты»; (б) усилить мобильность в рамках программы Erasmus+; (в) расширить автоматическое взаимное признание академических квалификаций и периодов обучения за рубежом; (г) ввести европейскую студенческую карту; и (д) улучшить преподавание и изучение иностранных языков[399].

---

[396] Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств : сравнительный анализ. Автореферат диссертации... кандидата политических наук, М., 2013. – с.3. [Электронный ресурс] URL: http://old.spa.msu.ru/uploads/files/h8dissertazionnii_sovet_d_501.001.27h8brh923.00.02__polititcheskie_instituti_prozessi_i_tehnologiih9/_vlasovaoyu.pdf (дата обращения: 12.08.2021).

[397] European Commission. The European Higher Education Area in 2018: Bologna Process Implementation Report // Brussels. – 2018. – p.22. [Электронный ресурс] URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en (дата обращения: 17.11.2019).

[398] Ibid, p.3.

[399] European Commission. The EU in support of the Bologna Process // Brussels. – 2018. – p.8. [Электронный ресурс] URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e437d57d-5e32-11e8-ab9c-01aa75ed71a1 (дата обращения: 17.11.2019).

Лиссабонская стратегия (в литературе также используются близкородственные термины «Лиссабонская повестка» и «Лиссабонский процесс») считается одним из ключевых направлений расширения участия институтов ЕС в реализации политики в сфере науки Союза, которая была сформулирована на Саммите ЕС в Лиссабоне в 2000 году. Целью Лиссабонской стратегии стало *«превращение Европейского союза в самую конкурентоспособную экономику мира к 2010 году»*. В июне 2010 года Европейский Совет утвердил *Стратегию* «*Европа 2020*» на 2010-2020гг., которая последовала за Лиссабонской стратегией на 2000-2010гг., в которой образованию уделялась очень значимая роль[400].

Европейское пространство исследований (European Research Area) объединяет все средства Европейского союза для осуществления координации деятельности в сфере исследований и инноваций как на уровне стран-участниц, так и на уровне всего Союза. Пространство было сформировано с целью создания действительно привлекательных возможностей для ученых по инициативе Европейской комиссии в марте 2000 года и позже получило поддержку Совета на саммите в Лиссабоне в марте 2000 года. До этих пор исследования в Европе сталкивались с многочисленными трудностями, такими как плохая координация проведения совместных исследовательских мероприятий, изолированность национальных исследовательских структур, различия правовых и административных норм и ограниченность инвестиций в научный сектор. Благодаря финансированию со стороны ЕС Европейское пространство исследований должно способствовать наращиванию совместного использования научных данных, проведению междисциплинарных исследований, распространению и защите новых научных знаний, а также предоставлению общего доступа к центрам высоких технологий и передовому оборудованию. Европейское пространство исследований должно таким образом вносить вклад в реализацию одной из важнейших целей Европейского союза – в создание действенной совместной политики по поддержке научных исследований[401]. В отличие от ЕПВО Европейское пространство исследований нацелено в основном

[400] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. – p.25 [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).
[401] Глоссарий на сайте «Новая Европа». Европейское пространство исследований (ERA). [Электронный ресурс] URL: http://n-europe.eu/glossary/term/607 (дата обращения: 14.11.2019).

на стран-участниц ЕС и является сферой компетенций непосредственно властных институтов Союза.

Программа Socrates являлась программой Европейского союза, существовавшей в период с 1994 по 2006 год (с 1994 по 1999 годы программа называлась Socrates, с 2000 по 2005 годы – Socrates II). В разные годы программа состояла из разного количества компонентов, основными из которых являлись следующие программы, которые иногда называют «подпрограммами»:

- программа Comenius – программа сотрудничества между средними школами и учителями;
- программа Erasmus – программа обмена студентами и сотрудничества высших учебных заведений, которая реализуется с 1987 года по настоящее время и является наиболее продолжительной, крупной и успешной программой Европейского союза в сфере высшего образования. Участие в программе предполагает получение ее участниками зачетных единиц в зарубежном университете с последующим их включением в диплом, выдаваемый университетом на родине[402];
- программа Grundtvig – программа образования для взрослых, которая была запущена в 2000 году;
- программа Lingua – программа обучения европейским языкам;
- программа Minerva – программа использования информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе.

Наряду с указанными выше пятью постоянными образовательными программами в Европейском союзе также реализовывались следующие крупные программы:

- программа Leonardo da Vinci – программа профессионально-технической подготовки и предоставления работы и стажировок на предприятиях в других странах (реализовывалась в период с 1995 по 2013 годы в три периода: с 1995 по 2000 гг. (Leonardo I), с 2000 по 2006 гг. (Leonardo II) и далее была продлена до 2013 года);

[402] Pechar H. “The Bologna Process” : A European Response to Global Competition in Higher Education // Canadian Journal of Higher Education. – 2007. – Vol. 37, № 3. – p.111.

- программа Transversal – программа, включающая деятельность по всем тематическим областям всех уровней образования, включая сотрудничество в выработке политики в сфере образования, инноваций, обучению иностранным языкам, развитию ICT-программ и сервисов;
- программа Jean Monnet – программа изучения европейской интеграции во всех странах мира (реализуется с 1989 года по настоящее время).

Программа Lifelong Learning Programme (Программа «Обучение в течение всей жизни») являлась программой Европейского союза и существовала в период с 2007 по 2013 годы с общим бюджетом в 6,9 миллиардов евро. Программа включала в себя программы, которые ранее реализовывались в рамках программ Socrates и Leonardo da Vinci в период с 1995 по 2006 годы, включая шесть основных образовательных программ – Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig, Traversal и Jean Monnet. Программа опиралась на цели, утвержденные Лиссабонской стратегией, включая устойчивое экономическое развитие, появление новых и более качественных рабочих мест при условии сохранения окружающей среды для последующих поколений[403].

Программа Erasmus+ является программой Европейского союза в области образования, обучения и спорта на 2014-2020 годы. За обозначенный период бюджет программы составляет 14,7 миллиардов евро, а на период с 2021 по 2027 годы планируется удвоение этого значения до 30 миллиардов евро[404]. Программа реализуется в 33 странах Европы. Кроме 27 стран-участниц ЕС в программе также участвуют Великобритания, Исландия, Лихтенштейн, Норвегия, Македония и Турция. В настоящее время в рамках программы Erasmus+ реализуются:

- четыре постоянные образовательные программы, включая программы Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci и Grundtvig;
- программа «Молодежь в действии» (Youth in Action);

[403] Сайт Некоммерческой ассоциации Umbria. [Электронный ресурс] URL: http://www.umbriautc.org/inglese/european-projects/9/Leonardo-Da-Vinci.html (дата обращения: 14.11.2019).
[404] European Commission. Erasmus+ : an expected budget of €3 billion to be invested in young Europeans and to help create European Universities in 2019 // 2018. [Электронный ресурс] URL: https://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/52766/erasmus-expected-budget-%E2%82%AC3-billion-be-invested-young-europeans-and-help-create-european_en (дата обращения: 17.11.2019).

– пять программ международного сотрудничества, включая программы Erasmus Mundus, Tempus, Alfa, Edulink и другие двусторонние программы с развитыми странами мира[405].

В качестве примеров рассмотрим две из указанных выше программ международного сотрудничества. **Программа Erasmus Mundus** – программа сотрудничества между европейскими университетами и университетами всего остального мира. Данная программа реализуется по трем основным направлениям: (а) совместные магистерские и аспирантские программы, (б) партнерство университетов, (в) повышение привлекательности европейского высшего образования. **Программа Tempus** – программа сотрудничества со странами, находящимися за пределами границ ЕС из таких регионов как Латинская Америка, Азия, Африка, Карибский и Тихоокеанский бассейны. С 2014 года программа трансформировалась в Erasmus+ по направлению *Capacity Building in the Field of Higher Education* («Развитие потенциала университетов»). В рамках программы реализуются совместные европейские проекты и предоставляются индивидуальные гранты на мобильность и финансовая поддержка проектов сроком на два или три года.

Инициатива по созданию сети «Европейские университеты» является инициативой президента Франции Макрона, который в своем выступлении в Университете Сорбонны в сентябре 2017 года призвал к созданию сети «Европейские университеты» (European Universities Network). Данная инициатива является одной из самых последних инициатив в ЕС в сфере высшего образования, которая нацелена на расширение сотрудничества между университетами Европы на базе сетевого взаимодействия. Инициатива получила поддержку Европейской комиссии. Ее смысл – в усилении сотрудничества между университетами ЕС в условиях нарастания кризисных явлений между странами Союза. Предполагается, что финансирование данной инициативы будет происходить внутри программы

[405] Сайт Некоммерческой ассоциации Umbria. [Электронный ресурс] URL: http://www.umbriautc.org/inglese/european-projects/9/Leonardo-Da-Vinci.html (дата обращения: 14.11.2019).

Erasmus+ на 2021–2027 годы[406]. В рамках реализации данной инициативы к 2024 году планируется создание двадцати «Европейских университетов», которые будут являться университетскими сетями, действующими на всей территории ЕС[407]. Видимо, данная инициатива приведет к тому, что сети будут становиться все более востребованной формой сотрудничества и представительства интересов высших учебных заведений в ЕС. Данную инициативу наряду с созданием Европейского образовательного пространства можно считать наиболее актуальными вопросами политики групп интересов в сфере высшего образования в Европейском союзе на ближайшие годы.

3.1.3. Основные типы групп интересов в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС

Традиционными типами групп любой сферы общей политики групп интересов являются ассоциации, сети и коалиции. Не является исключением и политика групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, где все эти три типа групп осуществляют свою деятельность. Кроме ассоциаций, сетей и коалиций в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС участвуют также и отдельные высшие учебные заведения, и их структурные подразделения.

Ассоциации, которые являются наиболее старой формой взаимодействия групп в политике групп интересов в сфере высшего образования, имеют более чем столетнюю историю: первая подобная группа интересов – *Ассоциация университетов Содружества (Association of Commonwealth Universities)* – была создана в 1913 г. Отсчет формирования статистически значимого количества европейских групп интересов в сфере высшего образования имеет смысл начинать с периода после окончания Второй мировой войны, когда было положено начало европейским интеграционным процессам. Судя по данным статистического

---

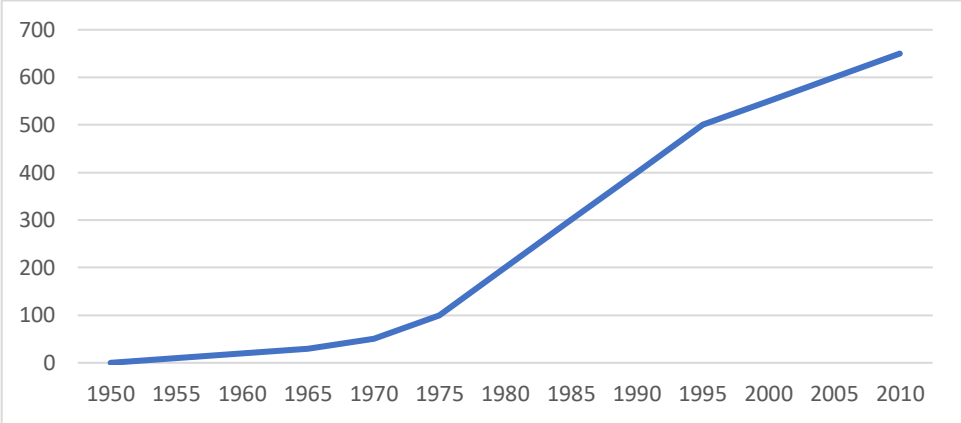
[406] Ottersen O.P. EU set to fund European university networks. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://blog.ki.se/rektor/eu-set-to-fund-european-university-networks/ (дата обращения: 14.11.2019).

[407] European Commission. What is the European Universities Initiative? 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en (дата обращения: 14.11.2019).

анализа исследователя групп интересов Эрика Биркенса, с этого периода вплоть до 1980-х годов рост таких групп интересов был постепенным, однако ситуация резко начала меняться в 1990-е годы, когда в Европе произошел резкий рост таких организаций.

Говоря о росте количества групп интересов в сфере высшего образования, необходимо отметить, что он остается более-менее стабильным несмотря на то, что некоторые из них прекращают свою деятельность или объединяются с другими группами подобного рода. Это демонстрируется ниже данными Диаграммы 1, которые обобщают показатели по количеству групп интересов в ЕС в сфере образования за несколько лет ***до момента***, когда в 2011 году был создан Реестр прозрачности, учитывающий лоббистов, осуществляющих взаимодействие с властными институтами ЕС.

Диаграмма 1. Общее количество групп интересов в ЕС в сфере высшего образования до создания Реестра прозрачности в 2011 году[408].



С послевоенного периода и до периода создания Реестра прозрачности было сформировано более 600[409] таких групп интересов. Принимая во внимание, что формирование каждой из этих групп может занимать несколько лет, судя по данным Диаграммы 1, можно говорить о том, что большая их часть появилась после запуска программы Erasmus в 1987 году. Прекращение резкого роста таких

[408] Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education. – 2008. – Vol. 43, № 4. – p.418.

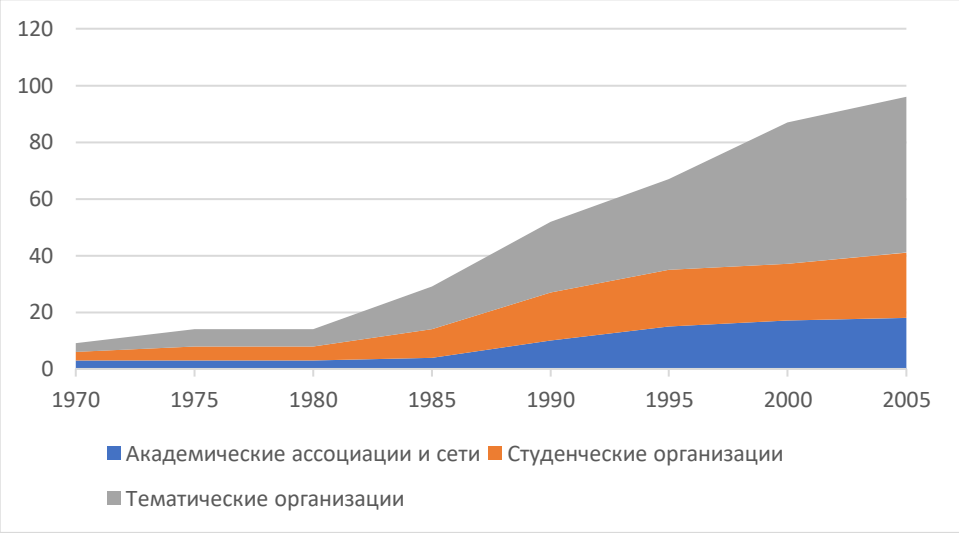
[409] При этом нужно понимать, что данная оценка Биркенса включает все группы интересов в сфере образования, а не только те, которые были зарегистрированы в Реестре прозрачности позже, поскольку до мая 2021 года регистрация в Реестре носила добровольный характер и, следовательно, Реестр мог давать неполные данные, исключая те группы интересов в сфере образования, которые предпочитали в нем не регистрироваться.

групп можно связывать с тем, что в 2000-х годах наступил период насыщения ими сферы высшего образования. Так, большинство научных дисциплин и их поддисциплин на общеевропейском уровне к тому времени уже сформировали свои группы интересов в виде ассоциаций, сетей или коалиций. Наиболее активными формами взаимодействия между участниками таких групп интересов являются проведение международных конференций и публикация международных научных журналов.

Необходимо понимать, что не все подобные ассоциации, сети и коалиции стремятся к тому, чтобы представлять свои интересы в политике групп интересов в сфере высшего образования. Биркенс выделяет три типа групп в зависимости от их интересов: (1) академические ассоциации и сети, (2) студенческие организации и (3) тематические организации (Диаграмма 2).

На Диаграмме 2 демонстрируется, что исторически лишь около одной шестой от общего количества акторов сферы образования в ЕС демонстрировали политипические цели, или, говоря языком данной диссертации, цели активного участия в политике групп интересов в сфере высшего образования.

Диаграмма 2. Количество европейских организаций в сфере высшего образования с политическими целями (1970–2005 годы)[410].



Факт того, что количество политически активных групп интересов,

[410] Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education. – 2008. – Vol. 43, № 4. – p.419.

представленных на Диаграмме 2, невелико объясняется, видимо, тем, что не все группы, представляющие свои интересы во властных институтах ЕС в период с 1970 по 2005 г. (период времени, на который опирается цитируемое исследование Биркенса), удается идентифицировать. В это время в Европейской политике групп интересов еще не появилось отлаженного инструмента классификации таких групп в виде Реестра прозрачности.

Более пристальный анализ показывает, что рассматриваемые в Диаграмме 2 ***академические ассоциации и сети*** могут существовать в различных формах. Некоторые из них являются группами, объединяющими определенные типы высших учебных заведений, такие как университеты, политехникумы, технические школы, учебные заведения дистанционного образования, в то время как другие объединяют университеты с определенными характеристиками такими, например, как исследовательские университеты, классические университеты, инновационные университеты и т.д. ***Тематические организации*** являются самой крупной разновидностью групп интересов, отвечающих за такие направления деятельности, как международное сотрудничество, управление высшими учебными заведениями, обеспечение качества образования[411] и т.д. ***Студенческие организации*** широко представлены в политике групп интересов в сфере высшего образования в Брюсселе. Большинство из них является узкоспециализированными группами, которые реализуют свою деятельность применительно к направленности изучаемых студентами дисциплин или применительно к отдельным направлениям деятельности[412].

Указанные выше группы интересов кроме выполнения таких задач, как сотрудничество и информационный обмен по основному направлению своей деятельности также осуществляют важную задачу представительства своих широких или узких интересов в сфере высшего образования как на уровне

---

[411] Качество предоставляемого университетами образования стало в последнее десятилетие подотраслью в сфере высшего образования. Измеряемыми показателями данного качества стали международные университетские рейтинги, в которых университеты конкурируют между собой. Более подробно о качестве образования и рейтингах см. Задорожнюк И.Е., Киреев С.В. Рейтингование вузов : социологическое обеспечение // Высшее образование в России. 2016. – № 11. – С. 55–65; Самойлов В.А., Громова Н.В., Улитина Е.В. Международные рейтинги университетов – современный инструмент интеграции России в мировое образовательное пространство // Науковедение. 2013. № 6 (19). – С. 95; World University Rankings. [Электронный ресурс] [Электронный ресурс] URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings (дата обращения: 12.08.2021).

[412] Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education. – 2008. – Vol. 43, № 4. – p.419.

институтов ЕС, так и на уровне национальных органов власти стран, которые они представляют. Эти группы являются участниками политики групп интересов, коллективно формируя законодательство в сфере высшего образования Европейского союза. Они стремятся к тому, чтобы это законодательство максимально соответствовало их приоритетам и интересам. Политика групп интересов в этой сфере создает для групп двухуровневую систему деятельности, чем они пользуются для достижения своих целей: в случаях, когда у них не получается добиваться стоящих перед ними целей во властных институтах на уровне ЕС, они могут обращаться во властные институты на национальном уровне, и наоборот[413]. Названная двухуровневость политики приводит и к формированию двойной лояльности – как к ассоциациям, сетям и коалициям на национальном уровне, так и к ассоциациям, сетям и коалициям на общеевропейском уровне, поскольку общеевропейская политика групп интересов дает им новые большие возможности.

В политике групп интересов в сфере высшего образования одни высшие учебные заведения объединяются в группы с другими высшими учебными заведениями, сходными с ними по структуре и направлениям деятельности. После этого они зачастую открывают свои представительства в Брюсселе, где вырабатывают и публикуют общие для членов этих групп совместные официальные мнения и документы, оставаясь при этом местными учебными заведениями на уровне отдельных стран-участниц ЕС. Участие в разных группах интересов дает им возможность задействовать те ассоциации, сети и коалиции, которые могут наиболее эффективно решать конкретные проблемы, появляющиеся в их деятельности[414].

Говоря о сущностных различиях между ассоциациями, сетями и коалициями в политике групп интересов в сфере высшего образования необходимо отметить, что она заключается в том, что в ассоциации высших заведений могут входить только высшие заведения, в то время как в сети и коалиции могут входить разные группы интересов, не только учебные заведения, но и, например, коммерческие компании, государственные структуры и некоммерческие

[413] Ibid, p.420.
[414] Ibid, p.421.

организации в зависимости от того, какие перед этими сетями и коалициями ставятся задачи.

Сети, как менее иерархичные формы сотрудничества, в последние годы активно развиваются благодаря тому, что растет число межвузовских сетевых объединений, а действующие сети расширяются за счет включения в них новых образовательных и необразовательных организаций[415]. По мнению М.М. Лебедевой, в современном мире резко возрастает роль университетов, поскольку в настоящее время вуз становится центром сетевых международных взаимодействий[416].

Коалиции как более временное явление в жизненном цикле политики групп интересов менее характерны для групп интересов ЕС в сфере высшего образования – из всех трех форм взаимодействия групп интересов в этой сфере они представлены наименьшим числом групп, что хорошо видно в Таблице 1, представленной ниже.

Таблица 1. Типы групп интересов в сфере высшего образования, зарегистрированные в Реестре прозрачности ЕС

	Высшие учебные заведения	**Подразделения высших учебных заведений**	**Ассоциации высших учебных заведений**	**Сети высших учебных заведений**	**Коалиции высших учебных заведений**	**Другие типы групп интересов высших учебных заведений**
Кол-во	239	42	12	12	2	32
% от кол-ва	70	12	4	4	1	9

Таблица рассчитана автором на основе данных Реестра прозрачности ЕС http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView (дата обращения: 22.08.2021).

Согласно данным таблицы, существующие акторы политики групп

[415] Меликян А.В. Основные характеристики международных сетей университетов // Вопросы образования. – 2014. – № 3. – с.113.
[416] Лебедева М.М. Международно-политические процессы интеграции образования // Интеграция образования. – 2017. – Т. 21, № 3. – с.391.

интересов в сфере высшего образования включают не только традиционные для общей политики групп интересов формы взаимодействия участников в виде ассоциаций, сетей и коалиций, но и широкое представительство отдельных высших учебных заведений как самостоятельной формы групп интересов. Согласно данным Реестра прозрачности, приведенным в Таблице 1, большая часть групп интересов, зарегистрированных в нем – это не ассоциации, не сети и не коалиции, а именно отдельные высшие учебные заведения. Это является свидетельством того, что многие высшие учебные заведения, будучи самостоятельными группами интересов, могут сами взаимодействовать с институтами ЕС напрямую, без посредничества ассоциаций, сетей или коалиций. Теперь для лучшего понимания данные Таблицы 1 представим в виде Диаграммы 3.

Диаграмма 3. Типы групп интересов в сфере высшего образования, зарегистрированные в Реестре прозрачности

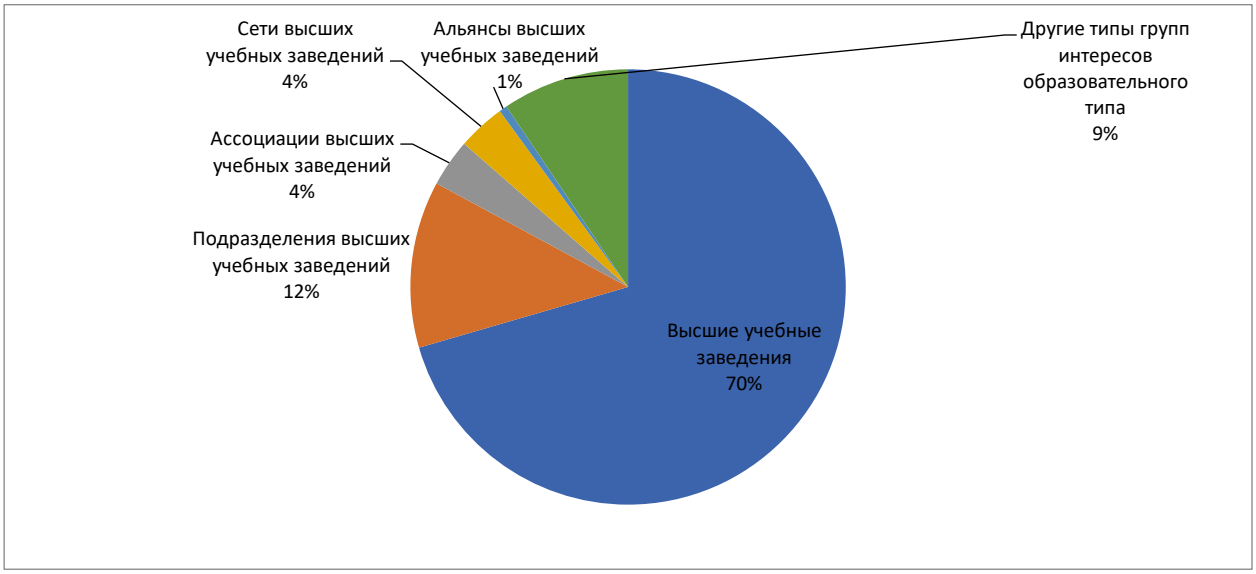


Диаграмма составлена автором на основе данных Реестра прозрачности ЕС http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView

В политике групп интересов в сфере высшего образования категория отдельных высших учебных заведений составляет 70% от общего числа участников, оставляя далеко позади традиционные формы взаимодействия групп интересов, такие как ассоциации, сети и коалиции. Примерно равное значение групп интересов представлено в виде ассоциаций и сетей – у каждой из этих двух форм взаимодействия по 4% от общего числа групп. Замыкают этот список традиционных форм взаимодействия групп коалиции, на которые приходится всего лишь 1% групп.

Кроме того, что Диаграмма 3 показывает, что отдельные высшие учебные заведения являются наиболее распространенной формой участия в политике групп интересов в сфере высшего образования, эти же данные показывают, что существует еще один ***нетипичный*** для общей политики групп интересов участник – структурные подразделения этих высших учебных заведений, которые представлены в Реестре в виде университетских школ, колледжей, институтов, университетских библиотек, университетских медицинских центров и т.д. Существование этого нетипичного вида групп можно объяснить тем, что многие университеты как организационные структуры настолько велики и громоздки, что некоторым их подразделениям легче самостоятельно представлять свои интересы в политике групп в сфере высшего образования, чем быть частью одной, но крупной и неповоротливой группы интересов в виде отдельного высшего учебного заведения.

При сравнении деятельности групп общей политики групп интересов, описанной во второй главе данной диссертации, и групп политики групп интересов в сфере высшего образования, описываемой в этой главе, обращают на себя внимание различия, касающиеся типов рассматриваемых групп.

В общей политике групп интересов *ассоциации* являются в наибольшей степени формализованными и долговечными формами сотрудничества между группами, в то время как *сети* являются таковыми в средней степени, а *коалиции* – в наименьшей степени. В общей политике групп интересов *ассоциации* создаются для того, чтобы быть постоянно существующей официальной формой объединения групп интересов по определенному признаку. *Сети* же в ней создаются для того,

чтобы можно было избежать излишней формализации сотрудничества групп (характерной для ассоциаций), порождающей неэффективность и излишний бюрократизм. *Коалиции* в этой политике создаются для того, чтобы решить какую-то одну проблему, затрагивающую входящие в них группы интересов; после решения этой проблемы коалиции чаще всего распадаются.

В случае же групп интересов из сферы высшего образования можно говорить о гибридизации этой сферы, поскольку названное различие между ассоциациями, сетями и коалициями не работает, что объясняется тем, что высшие учебные заведения-участники групп являются организациями, существующими в долгосрочной перспективе. Их жизненный цикл не исчерпывается несколькими годами или десятками лет, как у многих коммерческих компаний (групп частных интересов) или некоммерческих организаций (групп общественных интересов). Соответственно и проблемы, которые появляются у акторов в политике групп интересов в сфере высшего образования, являются проблемами, которые могут требовать решения лишь в долгосрочной перспективе. Примером такой проблемы может быть формирование и функционирование *Европейского пространства высшего образования*, которое являлось очень большой и долгосрочной целью, достижение которой требовало решения большого количества проблем в длительной временной перспективе с задействованием большого количества акторов политики групп интересов в этой сфере.

Отвечая на вопрос о том, *зачем высшим учебным заведениям участвовать в политике групп интересов в сфере высшего образования*, необходимо рассмотреть функции такого участия. Их выделяется несколько:

a) повышение оперативности реагирования на нововведения и изменения внешней среды;
b) организация системы информационно-консультационной взаимопомощи;
c) достижение синергетического эффекта за счет объединения комплементарных компетенций и ресурсов партнеров;
d) обмен опытом и лучшими практиками;
e) создание совместных образовательных программ;
f) совместное преодоление имеющихся ограничений для достижения своих целей;

g) формирование основы для повышения согласованности и эффективности межвузовского взаимодействия на региональном, страновом и международном уровнях[417].

Среди прочих функций участия ассоциаций, сетей и коалиций в политике групп интересов в сфере высшего образования наиболее важными представляются функция (a) *повышение оперативности реагирования на нововведения и изменения внешней среды* и функция (b) *организация системы информационно-консультационной взаимопомощи*, поскольку именно они позволяют группам интересов вовремя реагировать на нововведения, инициируемые властными институтами ЕС и проводить совместную деятельность по представительству совместных интересов в этих институтах.

В дополнение к вышесказанному о типах групп интересов А.В. Меликян предлагает классифицировать группы интересов в сфере высшего образования, исходя из следующих признаков: обстоятельства создания, географическое расположение партнеров, типы организаций-партнеров, статусы партнеров, барьеры на входе для новых участников, специализация деятельности, финансирование, руководство и формы взаимодействия[418].

Важно также отметить, что Европейские группы интересов в сфере высшего образования могут обладать как *широкой специализацией*, так и быть *узкоспециализированными*.

Как и в других сферах общей политики групп интересов, в политике групп интересов в сфере высшего образования существуют свои отраслевые пиковые ассоциации широкой специализации: Ассоциация университетов Европы и Европейская ассоциация учреждений высшего образования. Поскольку их две, то лучшим теоретическим объяснением существования и функционирования этой политики можно считать плюрализм, а не корпоративизм, требующий наличия лишь одной пиковой ассоциации, представители которой осуществляют взаимодействие с властными институтами.

Подтверждением верности плюралистической гипотезы также является

[417] Меликян А.В. Основные характеристики международных сетей университетов // Вопросы образования. – 2014. – № 3. – с.100-102.
[418] Там же, с.100.

наличие в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС большого количества других ассоциаций с более узкой специализацией. Относительно узкоспециализированных ассоциаций и сетей А.В. Меликян отмечает, что они предусматривают взаимодействие партнеров в решении ограниченного круга вопросов, хотя иногда и могут сотрудничать без каких-либо ограничений в отношении направлений совместной работы[419].

Применительно к сетям высших учебных заведений можно сказать, что, несмотря на то, что они могут быть весьма разнообразными по направлениям своей деятельности, по уровням членства (национальные, региональные[420], общеевропейские или международные) их участников объединяет то, что, как правило, они преследуют одни и те же цели в области предоставления лучших возможностей в сфере образования и науки своим студентам и сотрудникам[421]. В отличие от ассоциаций, численность которых в политике групп интересов в сфере высшего образования стабилизировалась, сети в этой политике продолжают свой количественный и качественный рост, все более активно участвуя в лоббировании и адвокатировании своих интересов при взаимодействии с Европейской комиссией и Европейским парламентом. В подтверждение этого аргумента, размышляя о будущем сетей в сфере высшего образования в ЕС, ректор Загребского университета Дамир Борас говорит следующее: *«Сети высших учебных заведений в Европе в следующем десятилетии будут иметь четкую повестку продвижения и усиления сотрудничества, поддержки университетов в их основной области деятельности обеспечения высокого качества образования, а также активного лоббирования выработки более качественного законодательства и более разумного расходования бюджетных средств в целях улучшения образования и науки. Членство в различных национальных, региональных и международных сетях предоставляет дополнительные преимущества отдельным университетам, каждый из которых может быть членом одной или нескольких сетей»*[422].

---

[419] Там же, с.102.

[420] см. Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский союз для регионов : что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб. : Норма, 2012. – 368 с.

[421] Boras D. Why University Networks Matter : Role and Impact in EU and South East Europe // Belgrade. 2018. – p.1. [Электронный ресурс] URL: www.unica-network.eu/sites/default/files/unica_damir_boras_keynote_speech_belgrade_rectors_seminar_2018-05-25.pdf (дата обращения: 01.12.2018).

[422] Ibid, p.2.

В Таблице 2 рассмотрим реальные примеры наиболее известных групп из политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС.

Таблица 2. Ключевые группы интересов в сфере высшего образования Европейского союза

Название организации на оригинальном языке	**Перевод названия организации на русский язык**
European University Association (EUA)	Ассоциация университетов Европы[423]
European Association of Institutions in Higher Education (EURASHE)	Европейская ассоциация учреждений высшего образования
League of European Research Universities (LERU)	Лига европейских исследовательских университетов
COIMBRA Group	Коимбрская группа
Conference of European Schools for Advanced Engineering Education and Research (CESAER)	Конференция европейских школ передового инженерного образования и исследований
European Association of Distance Teaching Universities (EADTU)	Европейская ассоциация университетов по вопросам дистанционного образования
Consortium Linking Universities of Science and Technology for Education and Research (CLUSTER)	Консорциум, объединяющий естественнонаучные и технологические университеты для организации образования и исследований
Young European Research Universities Network (YERUN)	Сеть молодых европейских исследовательских университетов
Guild of European Research-Intensive Universities (The Guild)	Гильдия европейских исследовательских университетов
European Consortium of Innovative Universities (ECIU)	Европейский консорциум инновационных университетов
EuroTech Universities Alliance (EUROTECH)	Университетский альянс «Евротех»
Consortium unifié des établissements universitaires et de recherche pour l’accès aux publications numériques (COUPERIN)	Объединенный консорциум высших учебных заведений и исследовательских организаций за доступ к цифровым публикациям

[423] К 23 марта 2022 года членство четырнадцати российских университетов было приостановлено в Ассоциации по политическим причинам из-за Специальной военной операции на Украине. Источник: EUA suspends membership of 14 Russian universities following statement by university leaders [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/news/842:eua-suspends-membership-of-12-russian-universities-following-statement-by-university-leaders.html (дата обращения: 23.03.2022).

European Council for Doctoral Candidates and Junior Researchers (EURODOC)	Европейский совет аспирантов и молодых ученых
Association of Leading Universities (EUROPAEUM)	Ассоциация ведущих европейских университетов EUROPAEUM
Top Industrial Managers for Europe (TIME – Technologies d'Ingénieurs et Mobilité Étudiante)	Сеть «Высшие руководители промышленности для Европы» (TIME, Сеть инженерных университетов Европы)
Institutional Network of the Universities from the Capitals of Europe (UNICA)	Институциональная сеть университетов европейских столиц
Utrecht Network	Утрехтская сеть
European Association for International Education (EAIE)	Европейская ассоциация международного образования
European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA)	Европейская ассоциация гарантии качества высшего образования
European Students' Union (ESU)	Европейский студенческий союз
European University Alliance	Европейский университетский альянс

Таблица самостоятельно составлена автором и включает наиболее важные и значимые группы интересов в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС.

3.1.4. Ассоциация университетов Европы как группа интересов в политике групп интересов ЕС в сфере образования

Далее более подробно рассмотрим кейс одного из ключевых участников политики групп интересов в ЕС в сфере высшего образования – **Ассоциации университетов Европы** (European University Association), которая играет ключевую роль в реализации Болонского процесса и оказывает существенное влияние по многим другим направлениям в сфере высшего образования ЕС. Ассоциация является наиболее крупной из групп, представляющих интересы высших учебных заведений в институтах ЕС. Она объединяет более 850 университетов с общим количеством более 17 млн. обучающихся в них студентов из 48 стран Европы[424]. То есть кроме университетов 27 стран-участниц ЕС, Ассоциация представляет интересы своих университетов-участников из 21 страны,

[424] Сайт Ассоциации университетов Европы. [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/about/who-we-are.html (дата обращения: 14.11.2019).

которые находятся за пределами Европейского союза. К этим странам относятся: (а) страны Европы, которые не входят в ЕС, такие как Великобритания, Швейцария, Норвегия, Албания и др., (б) страны бывшего СССР, такие как Россия, Казахстан, Украина, Молдова, Азербайджан и др., (в) а также Австралия, Ливан и Турция.

По данным Реестра прозрачности, в офисе Ассоциации в Брюсселе трудоустроено 18 сотрудников, 11 из которых имеют официальный статус лоббистов и могут официально представлять Ассоциацию во властных институтах ЕС. При этом интересным представляется факт того, что из 11 лоббистов, трудоустроенных в офисе Ассоциации в Брюсселе, ни один не имеет аккредитации в Европейском парламенте[425]. С научной точки зрения, эти данные можно интерпретировать с позиций очевидно более высокого уровня интереса Ассоциации к Европейской комиссии, чем к Европейскому парламенту. Это говорит о *проактивной* позиции Ассоциации по включению в лоббистскую деятельность уже на стадии инициирования новых законопроектов, которые изначально рассматриваются именно в Комиссии. Это отличает Ассоциацию от других лоббистских организаций, которые большую часть своей деятельности посвящают мониторингу политики групп интересов в Брюсселе и вовлекаются в нее на стадии, когда законопроект уже перешел на обсуждение в Европейский парламент.

Показательно, что с 2014 по 2021 год лоббистами Ассоциации было проведено 19 встреч с руководителями Европейской комиссии, большинство из которых были проведены в Брюсселе, но некоторые встречи были проведены и в других городах, таких как Париж, а также в режиме видеоконференций в связи с распространением эпидемии COVID-19[426]. Таким образом, в год в среднем проводится 3-5 встреч с руководством Комиссии.

---

[425] European University Association : Profile of registrant at the Transparency Register https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09 (дата обращения: 22.08.2021).

[426] Transparency Register : List of meetings "European University Association" has held with Commissioners, Members of their Cabinet or Director-Generals since 01/12/2014 under its current ID number in the Transparency Register :

Ключевыми темами адвокативной и лоббистской деятельности Европейской ассоциации университетов являются принятие законов и иных актов нормативного регулирования в политике групп интересов ЕС в сфере высшего образования по следующим направлениям:

- Программа Erasmus+;
- планирование финансирования по линии Девятой рамочной программы по научными исследованиям (англ. – *Ninth Framework Programme for Research*);
- Финансирование высших учебных заведений по линии Фонда сплочения стран-участниц ЕС (англ. – *Cohesion Fund*);
- региональные инициативы стран-участниц ЕС по линии реализации Стратегий умной специализации (англ. – *Smart Specialisation Strategies*);
- выработка законодательства по направлению Открытой науки (англ. – *Open Science*);
- участие в деятельности Наблюдательной группы по Болонскому процессу (англ. – Bologna Follow Up Group);
- участие в реализации Модернизационной повестки в сфере высшего образования (англ. – *Modernisation Agenda for Higher Education*);
- участие в реализации Повестки формирования новых навыков (англ. – *the News the Skills Agenda*);
- функционирование Европейского образовательного пространства (англ. – *the European Education Area*);
- продолжение сотрудничества между ВУЗами стран ЕС и Великобритании после выхода последней из Европейского союза.

С финансовой точки зрения необходимо обратить внимание на то, что Ассоциацией за 2020 год из общего бюджета организации в 4,9 млн евро около 900

"81122172998- 09". Last update: 18-08-2021 [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09&pdf=true (дата обращения: 22.08.2021).

тыс. евро было потрачено на лоббирование властных институтов ЕС[427], что не является беспрецедентно высоким уровнем трат по сравнению с другими отраслевыми ассоциациями, представляющими интересы своих участников из других областей деятельности.

Будучи одной из двух пиковых отраслевых ассоциаций, Ассоциация университетов Европы является важной платформой обсуждения повестки политики в сфере высшего образования и защищает в ЕС интересы как отдельных высших учебных заведений, так и отрасли высшего образования в целом. В своей работе она осуществляет взаимодействие с Европейской комиссией, Европейским парламентом, обеспечивая то, что голос университетов Европы будет услышан и представлен во властных институтах ЕС.

Далее рассмотрим цели Европейской ассоциации университетов, которыми являются:

1. эффективное адвокатирование, которое оказывает влияние на принятие законодательства для обеспечения успешности деятельности членов организации;
2. обеспечение своевременной и достоверной информации о появляющихся новых возможностях и угрозах для нашего сектора;
3. удовлетворение потребностей членов Ассоциации на основе солидарности и коллективных действий;
4. понимание деятельности и возможностей наших членов в решении общественных проблем и оптимизация этих возможностей через коллаборации и обмен положительными регулятивными практиками, опытом и ресурсами[428].

Анализ целей Ассоциации позволяет сделать вывод о том, что ее целями являются классические адвокатирование и лоббирование. Определяя цель №1 как

---

[427] European University Association : Profile of registrant at the Transparency Register https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09 (дата обращения: 22.08.2021).

[428] European University Association. Europe’s Universities Shaping the Future EUA Strategic Plan. Brussels. 2020. – p.4. [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/downloads/content/eua%20strategic%20plan%20final.pdf (дата обращения: 22.08.2021).

«эффективное адвокатирование», Ассоциация сообщает, что она – классический лоббист или, вернее, «адвокат», который позиционирует себя как организация, отстаивающая в политике групп интересов *общественное благо*. При этом нигде в целях Ассоциации не фигурирует слово «лоббирование». В этой же цели закреплено положение об оказании влияния на принятие законодательства, что также является классическим проявлением деятельности акторов политики групп интересов. Цель №2 показывает нам, что организация не только в активном режиме осуществляет воздействие на принятие нового законодательства, но и в пассивном режиме следит за изменением ситуации в политической среде Брюсселя, даже если в данный текущий момент она не задействована в законодательной работе, что также является классической характеристикой лоббистской деятельности в политике групп интересов. Цель №3 описана в Теории коллективных действий и является характеристикой ассоциаций, объединяющих акторов политики групп интересов, которые предпочитают действовать вместе, чем порознь для повышения успешности своих действий. При этом используя слово «солидарность» в декларации данной цели, Ассоциация также указывает на то, что она продвигает в политике групп интересов общественное, а не частное благо. Цель №4, касающаяся обмена положительными практиками, тоже говорит, что перед нами – классический участник политики групп интересов, *средством доступа* которого, в соответствии с Теорией спроса и предложения средств доступа Боуэна, является экспертиза в виде знаний, а также иных ресурсов, что высоко ценится не только членами самой Ассоциации, но и Европейской комиссией и Европейским парламентом, когда она пытается оказывать влияние на принимаемое в ЕС законодательство.

В общественном сознании бытует стереотипное мнение о том, что представительство интересов групп осуществляется *лоббистами, людьми в черных костюмах, которые в темных кулуарах власти оказывают коррумпирующее воздействие на представителей властных институтов*. Такого рода предубеждения чаще всего представляют фигуру лоббиста в демоническом

свете[429]. В реальности же, по крайней мере политике групп интересов ЕС в сфере высшего образования, представительство интересов групп общественных интересов (*адвокатирование*) осуществляется специалистами с отраслевой экспертизой в сфере высшего образования посредством трансформации общественного дискурса по тому или иному актуальному вопросу политической повестки в сфере высшего образования через подготовку различных публикаций, экспертных статей, через проведение проектов и мероприятий, а также через участие в слушаниях и общественных дискуссиях по сути рассматриваемых законопроектов. Все эти действия посредством трансформации общественного дискурса призваны к тому, чтобы менять как общественные нормы, так и закреплять их позже в виде тех или иных правовых норм (законов и предписаний) в ЕС.

В свете этого интересным представляется то какие действия предпринимает Ассоциация университетов Европы для продвижения интересов своих членов. В своем Ежегодном отчете о деятельности за 2020 год данная Ассоциация указывает на то, что ею было подготовлено и опубликовано:

- 4 законодательных предложения (англ. – *policy inputs*),
- 8 аналитических документов с позицией Ассоциации (англ. – *position papers*),
- 38 публикаций общей тематики,
- 52 экспертных статьи,
- 10 отчетов (англ. – *reports*).

Также Ассоциацией было проведено:

- 5 брифингов (англ. – *briefings*),
- 18 проектов,
- 45 онлайн-мероприятий,

[429] Писарев И.И. Общественные предубеждения против лоббирования и его регулирование как способ их преодоления //Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2020. – №. 3 (54). [Электронный ресурс] URL: doi: 10.24866/1998-6785/2020-3/149-157

– 3 общих для всех членов Ассоциации очных президентских мероприятия[430].

На основе данных, представленных выше, становится понятным, что адвокатирование осуществляется Ассоциацией через разработку ею законодательных предложений (в 2020 году Ассоциация оказала влияние на рассмотрение 4 законопроектов) и через подготовку аналитических документов, публикаций общей тематики, экспертных статей и отчетов, поддерживающих ее позицию в сфере высшего образования. Доносит Ассоциация свою позицию по поводу принимаемых законопроектов посредством встреч с представителями властных институтов (19 встреч за 2014-2021 годы)[431], а также посредством реализации проектов и проведения очных и онлайн-мероприятий.

Для того, чтобы понять какие интересы представляет Ассоциация в политике групп интересов в ЕС в сфере образования очень важным является рассмотрение того, какие категории членов представлены в ней. Среди них можно назвать следующие категории:

- **полное индивидуальное членство:** высшие учебные заведения, которые осуществляют научную деятельность, присуждают степени как минимум по двум из трех образовательных циклов и которые получают государственное финансирование;
- **полное коллективное членство:** национальные ректорские конференции, которые представляют университеты страны;
- **индивидуальное ассоциативное членство**: высшие учебные заведения, которые присуждают степени по первому или второму образовательному циклу, но которые не соответствуют критерию научной деятельности, предъявляемому для полного индивидуального членства;

[430]European University Association 2020 Annual Report. – 2021. [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/downloads/publications/2020%20ar.pdf (дата обращения: 05.04.2022).
[431] European University Association: Profile of registrant at the Transparency Register URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09 (дата обращения: 05.04.2022).

- **коллективное ассоциативное членство:** европейские сети университетов или иных высших учебных заведений, которые демонстрируют широкое общеевропейское представительство;
- **аффилированные партнеры:** европейские или иные организации с интересом в сотрудничестве в европейской сфере высшего образования[432].

Из перечисленных выше категорий членства становится понятным, что Ассоциация продвигает во властных институтах ЕС в основном интересы отдельных высших учебных заведений разных видов и интересы коллективных форм европейских объединений университетов – в виде национальных ректорских конференций и сетей университетов, что совпадает с данными, изложенными в диссертации выше в разделе 2.1.2.

Кроме того, необходимо отметить, что благодаря своему участию в качестве инсайдера в политике групп интересов ЕС в сфере высшего образования основным видом представительства интересов для Ассоциации является *внутреннее лоббирование (англ. – inside lobbying)*. Инсайдерский статус в политике групп интересов ЕС в сфере высшего образования обеспечивается Ассоциацией благодаря участию ею в следующих экспертных, консультативных и рабочих группах:

- Экспертная группа Комиссии по межрегиональным инновационным инвестициям;
- Экспертная группа Комиссии по Форуму Европейского исследовательского пространства (англ. – *ERA Forum*);
- Экспертная группа Европейского парламента и Совета ЕС по Диалогу с партнерами программы Общего выделения средств на 2021-2027 годы, созданной на основе Директивы ЕС №2021/1060;
- Консультативная группа по реализации механизма «Европасс»;

[432] European University Association 2020 Annual Report. – 2021. [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/downloads/publications/2020%20ar.pdf (дата обращения: 05.04.2022).

- Консультативная группа по Рамочной программе европейских квалификаций;
- Рабочая группа по качеству и ценностям в сфере образования и профессиональной подготовке кадров;
- Рабочая группа по высшему образованию;
- Рабочая группа по образованию для взрослых, открывающему возможности для всех[433].

Крайне интересным представляется то, как Ассоциация конструктивистски осуществляет позиционирование своего места (*фрейминг*) в политике групп интересов ЕС в сфере образования: в отчете о деятельности Ассоциации за 2020 год 18 раз используется термин *advocacy* и ни разу не употребляется термин *lobbying*. Ассоциация, таким образом, в этом Отчете и, видимо, в других своих публикациях позиционирует себя как группа ***общественных*** интересов, которая продвигает ***общественное*** благо[434]. Еще одним свидетельством этого является то, что в информации об Ассоциации в Реестре прозрачности указано, что она «не представляет коммерческих интересов» (англ. – *Does not represent commercial interests*)[435].

С другой стороны, у Ассоциации в Реестре прозрачности зарегистрировано 11 представителей интересов[436] (*лоббистов* в терминологии самого Реестра) в Европейской комиссии, которая традиционно привлекает больший интерес групп ***частных*** интересов, и нет данных о том, что у сотрудников Ассоциации есть пропуска в Европейский парламент, который привлекает больше внимания представителей групп ***общественных*** интересов.

Такая противоречивая двойственность места Ассоциации в политике групп интересов в ЕС в сфере высшего образования может говорить как о гибридности ее поведения, которое сочетает в себе характеристики как групп частных и

---

[433] European University Association: Profile of registrant at the Transparency Register URL: https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09 (дата обращения: 05.04.2022).
[434] Ibid.
[435] Ibid.
[436] Ibid.

общественных, так и о том, что Ассоциация продвигает не столько ***общественное*** или ***частное***, сколько ***смешанное*** благо.

3.2. Властные институты, наиболее активно участвующие в политике групп интересов в сфере высшего образования ЕС

Политика групп интересов в ЕС в сфере высшего образования сформировалась, по мнению В.В. Насонкина, в условиях *«возникновения и развития наднациональных институтов, чьи решения формируют и ограничивают политические возможности конкретного национального государства»*[437]. В Европейском союзе высшее образование изначально является компетенцией национальных правительств, а не властных институтов ЕС, за которыми в соответствии с Римским договором закреплена функция реализации вспомогательных компетенций в сфере высшего образования, что включает в себя *поддержку, координацию и дополнение действий стран-участниц ЕС*[438]. Несмотря на это, Маастрихтский договор признает Европейское измерение в сфере высшего образования и разрешает властным институтам ЕС участвовать в развитии сферы высшего образования, а Статья 165 Лиссабонского договора гласит следующее: *«Европейский союз способствует развитию качественного образования, поощряя сотрудничество между государствами-членами ЕС и, по необходимости, поддерживая и дополняя их деятельность, не затрагивая при этом ответственность государств-членов ЕС за содержание процесса преподавания и за структуру систем образования, а также их культурное и языковое разнообразие»*[439].

Далее более подробно рассмотрим деятельность основных институтов ЕС, участвующих в политике групп интересов в сфере высшего образования.

---

[437] Насонкин В.В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : автореф... дис. д-ра. полит. наук : 23.00.04 / Насонкин, Владимир Владиславович. – СПб, 2017. – 40 с.

[438] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. 2018. – p.25. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

[439] Европейская комиссия. Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.), Статья 165 [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/2566558/573825caadc5febfea5a29ea7d10772c/ (дата обращения: 14.11.2019).

3.2.1. Европейская комиссия

История участия Европейской комиссии в общей для стран ЕС политике групп интересов в сфере высшего образования насчитывает уже более 60 лет, начиная с момента учреждения Комиссии в 1958 году. Принимая во внимание сильное влияние, которое Комиссия оказывает на сферу высшего образования Европейского союза, легко забывается, что эта сфера не входит в список компетенций властных институтов ЕС. В основополагающих документах, учреждающих Союз и отдельные его институты, ответственность за сферу высшего образования закреплена за странами-участницами ЕС.

Рассматривая историю участия Комиссии в развитии сферы, Биркенс предлагает следующую ее периодизацию:

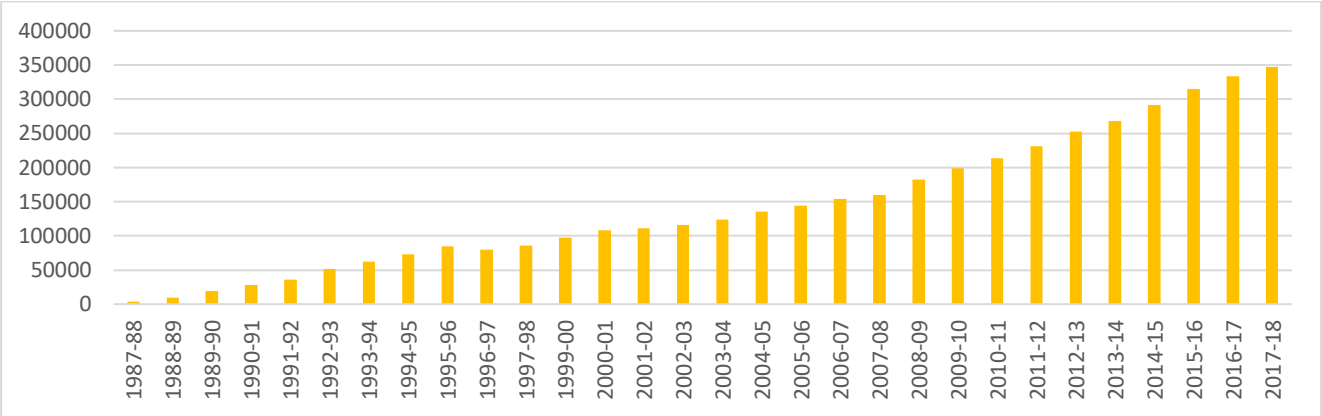
Первый этап (этап формирования общеевропейской сферы высшего образования и науки), который пришелся на первые десятилетия существования Европейского сообщества, предполагал, что деятельность Комиссии в сфере высшего образования касалась вопросов среднего профессионального образования и признания профессиональных квалификаций. Заинтересованность Комиссии в этих вопросах объяснялась тем, что ее участие в их решении способствовало обеспечению свободы беспрепятственного перемещения работников на Внутреннем рынке. Позже, однако, понятие «профессионального образования» стало трактоваться шире и начало включать в себя и высшее образование[440].

Второй этап (этап денационализации сфер высшего образования и науки), в ходе которого в конце 1980-х – начале 1990-х годов появились и начали набирать свою популярность программы Erasmus и Socrates, показал, что европейские реалии в сфере высшего образования были неблагоприятными для их реализации. Несмотря на то, что количество участников этих программ росло, национальные власти отдельных стран все еще оставались основной силой в сфере высшего образования. Ввиду наличия значительного количества нестыковок при взаимодействии национальных систем высшего образования, в этот период существовало немало препятствий на пути реализации программ академической мобильности. В особенности это касалось сопротивления национальных властей

[440] Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda : the European Commission’s expanding role in higher education discourse. – 2006. – Vol. 41, № 2. – p.204.

отдельных стран в вопросе признания дипломов, полученных за рубежом, и в вопросе длительности участия студентов в этих программах. По этой причине можно говорить о том, что в 1980-х годах видение развития сферы высшего образования Комиссией и национальными властями значительно отличалось и зачастую даже противопоставлялось друг другу[441]. Несмотря на это, запущенную в 1987 году программу Erasmus ждал статус одной из самых удачных программ Европейского союза, что становится понятным по данным Диаграммы 4, демонстрирующей динамику роста численности участников этой программы.

Диаграмма 4. Динамика роста численности участников программы Erasmus за 30 лет ее существования[442, 443].



На примере Диаграммы 4 видно, что число участников программы растет год от года. За всю историю программы количество ее участников каждый последующий год превышало количество участников предыдущего года лишь за одним исключением, когда в 1996–1997 учебном году количество участников было чуть меньшим, чем в предыдущий год. К настоящему моменту общее количество участников программы за все годы ее существования перешагнуло значение в 4 миллиона человек, а в 2017 году программа отпраздновала свое тридцатилетие.

С вступлением в силу в 1992 году Маастрихтского договора роль Комиссии в развитии сферы высшего образования значительно усилилась, поскольку за ней

---

[441] Pechar H. “The Bologna Process” : A European Response to Global Competition in Higher Education // Canadian Journal of Higher Education. – 2007. – Vol. 37, № 3. – p.111.

[442] European Commission. Erasmus programme in 2011-12 : the figures explained // Brussels. 2013. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_13_647 (дата обращения: 17.11.2019).

[443] European Commission. Erasmus program resources // Brussels. 2017. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/anniversary/resources_en (дата обращения: 17.11.2019).

закрепилась ответственность за поддержку стран-участниц ЕС в области обеспечения международной мобильности и европейского измерения сферы высшего образования. Этот договор дал Европейской комиссии возможность создания и запуска широкого спектра программ в сфере образования, включая такие программы как Comenius, Grundtvig, Lingua, Minerva, Leonardo da Vinci, Jean Monnet, Tempus и др.[444]

Третий этап (этап интернационализации сфер высшего образования и науки) показал, что Европейская комиссия значительно расширила свое участие в сфере высшего образования благодаря своей работе по двум основным направлениям: во-первых, через реализацию Лиссабонской стратегии, которая была призвана обеспечить экономический рост и повысить показатели занятости, и, во-вторых, через реализацию Болонского процесса, который был призван оказывать поддержку институциональных и структурных реформ сферы высшего образования европейских стран. Болонский процесс и Лиссабонская стратегия закрепили ведущую роль Комиссии в формировании образовательного дискурса в Европе благодаря тому, что именно она инициировала принятие основных документов и нормативных актов в сфере высшего образования[445].

В политике групп интересов в сфере высшего образования Лиссабонская стратегия и Болонский процесс начали реализовываться практически одновременно: в то время как Болонский процесс был запущен в 1998 и расширился в 1999 году, начало реализации Лиссабонской стратегии было положено в 2000 году. Это породило два направления деятельности этой политики в Европейском союзе: ***работу, инициированную на уровне властных институтов ЕС*** (Лиссабонская стратегия) и ***работу на межправительственном уровне*** (Болонский процесс). Одновременная эволюция обоих этих процессов, по сути, формирует политику интересов в сфере высшего образования в ЕС. В то время как реализация Лиссабонской стратегии находилась в руках Комиссии, при реализации Болонского процесса изначально она была наделена статусом наблюдателя в нем

[444] Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda : the European Commission's expanding role in higher education discourse // European Journal of Education. – 2006. – Vol. 41, № 2. – p.204.
[445] Ibid, p.203.

без реальных рычагов управления процессом[446].

Лиссабонская стратегия и Болонский процесс позволили Комиссии коренным образом трансформировать дискурс сферы высшего образования в Европе. Конкурсы проектов, законодательные инициативы, постоянное участие в политике групп интересов в сфере высшего образования позволили Комиссии выработать новый общеевропейский язык обсуждения проблем этой сферы, благодаря появлению которого удалось выработать связное и согласованное видение развития сферы образования и науки в Европе. Несмотря на участие большого количества сторон в Болонском процессе и Лиссабонской стратегии, роль Комиссии состоит в том, что она является ключевым организатором и держателем процесса проведения дискуссии в сферах образования и науки в Европейском союзе. По мнению представителей Комиссии, международное сотрудничество на всех уровнях стало ключевой характеристикой сфер высшего образования и науки в странах ЕС[447]. Сфера высшего образования стала важной сферой деятельности и для самой Комиссии. По словам бывшего председателя Европейской комиссии Жозе Мануэля Баррозу, *«университеты никогда ранее не стояли так высоко в приоритетах повестки деятельности Комиссии»*[448].

Уникальной особенностью поведения Европейской комиссии на втором и третьем этапе своего участия в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС стало то, что в ходе их реализации она использовала формы взаимодействия и сотрудничества, которые более типичны для групп интересов при их взаимодействии с властными институтами, чем для самих этих институтов. Ради укрепления своего центрального места в политике групп интересов в сфере высшего образования Европейская комиссия начала сама входить в коалиции и сети с участием государственных органов сферы высшего образования стран-участниц ЕС, групп интересов и других международных организаций. Так, в 2001 году Европейская комиссия стала участницей Наблюдательной группы по Болонскому процессу (Bologna Follow Up Group, BFUG), курирующей его

[446] Dakowska D., Serrano-Velarde K. Handbook of European Policies : Interpretive approaches to the EU / Heinelt H., Münch S.Edward Elgar, 2018. – p.261.
[447] Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda : the European Commission’s expanding role in higher education discourse // European Journal of Education. – 2006. – Vol. 41, № 2. – p.210.
[448] The Future of European universities : Renaissance or Decay? / Lambert R., Butler N., 2006. – p.62.

реализацию в периоды времени между министерскими конференциями стран-участниц процесса и отслеживающей реализацию коммюнике, которые публикуются по результатам проведения этих конференций. В 2005 году после Министерской конференции в Бергене Комиссия получила право голоса при общем принятии решений.

От лица Европейской комиссии в политике групп интересов в сфере высшего образования выступает ее подразделение – *Генеральный директорат по вопросам образования, молодежи, спорта и культуры (Directorate General on Education, Youth, Sport and Culture (DG EAC))*, который совместно с другими властными институтами стран-участниц ЕС, другими международными организациями и группами интересов в сфере высшего образования занимается выработкой политики в сфере образования, культуры, молодежи, языков и спорта[449]. Основной областью деятельности Генерального директората в области высшего образования является модернизация систем Европейского образования и обучения, а также политика мобильности[450].

Другой уникальной особенностью представительства интересов групп при взаимодействии с Европейской комиссией является то, что Комиссия финансово поддерживает некоторые группы интересов, которые представляют широкие общественные интересы. Таким группам сложно дается объединение и всеобщая мобилизация всех людей, имеющих данный конкретный интерес, что является проявлением классической *проблемы «безбилетника»*[451] в общей политике групп интересов в понимании Мансура Олсона и его Теории коллективных действий. Применительно к сфере высшего образования можно говорить о том, что любое

---

[449] European Commission. Directorate for Education, Youth, Sport and Culture. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/departments/education-youth-sport-and-culture_en (дата обращения: 14.11.2019).

[450] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. – p.10 [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

[451] Классическим примером здесь являются группы интересов в сфере экологии, которые не могут мобилизовать все население для решения экологических проблем, хотя практически все люди и заинтересованы в том, чтобы жить в условиях хорошей экологии, ведь никто добровольно и осознанно не захочет жить в плохих условиях окружающей среды. Несмотря на это, экологические группы интересов не могут собрать в свои ряды все население, поскольку «безбилетники» (то есть те люди, которые получат благо от решения проблемы, но не решают ее сами) знают, что и без своего участия эта проблема может быть решена какими-то другими более инициативными людьми. Таким образом, экологические группы интересов, не имея возможности объединить всех людей, заинтересованных в решении экологических проблем, и не имея возможности мобилизовать необходимые для решения экологических проблем ресурсы, сами не могут предоставить экологического общественного блага. Благодаря «безбилетникам» экологические проблемы общества остаются нерешенными.

общество заинтересовано в том, чтобы все его члены имели возможность получить качественное образование на любом из уровней подготовки с тем, чтобы это наиболее эффективно удовлетворяло трудовые потребности экономики. Европейская комиссия решает проблему безбилетника в сфере высшего образования и других сферах деятельности, которые предоставляют общественное благо, финансируя деятельность таких групп. Например, в 2004 году из 65 групп общественных интересов, которые Комиссия финансировала, 28 групп представляли общегражданские интересы, а 11 групп – молодежные и образовательные интересы. В противоположность этому, лишь 9 групп, получающих такое финансирование, представляли деловые, отраслевые и профессиональные интересы[452]. В качестве примеров того, какие группы интересов Комиссия финансирует, можно назвать Постоянный секретариат Болонского процесса и Европейскую ассоциацию гарантии качества высшего образования. Таким образом Комиссия решает проблему непредоставления общественного блага, вызванную неравенством финансовых возможностей групп общественных и частных интересов в политике групп интересов в сфере образования в ЕС, преодолевая сложности и ограничения, вызванные наличием *проблемы безбилетника*.

3.2.2. Европейский парламент

В политике групп интересов в ЕС Парламент участвует благодаря тому, что в его стенах представители групп интересов выступают на публичных слушаниях, готовят отчеты и комментарии к законопроектам. Это относится как к группам из других сфер деятельности, так и к группам из сферы высшего образования.

Поскольку Парламент не обладает правом законодательной инициативы, в отличие от Комиссии, в своей деятельности в основном он следует за Комиссией в фарватере ее дискурса политики групп интересов в сфере высшего образования.

Существуют различные оценки участия Европейского парламента в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС. С одной стороны, по мнению исследователя Генри Хаузера, Европейский парламент наравне с

[452] Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law. – 2011. – Vol. 29, № 2. – p.688.

Европейской комиссией занимается разработкой нового законодательства в сфере высшего образования, поскольку Лиссабонский договор отводит ему значимую роль в таких областях европейской политики, как высшее образование и профессиональная подготовка[453]. С другой стороны, существует и противоположное мнение исследовательницы Одри Фрит о том, что в отличие от Европейской комиссии, которая очень активно участвует в политике групп интересов в ЕС в сфере высшего образования, Европейский парламент «практически полностью исключен из нее»[454].

Подразделением Европейского парламента, ответственным за взаимодействие с группами в сфере высшего образования, является *Комитет по вопросам культуры и образования (Committee on Culture and Education (CULT)),* который от лица Парламента среди прочих вопросов занимается вопросами образовательной политики ЕС[455]. Комитет играет важную роль в реализации программ, финансируемых ЕС, таких как программа Erasmus+. Членами Комитета является 61 депутат Европейского парламента. Его заседания открыты для посещения публикой и вещаются в прямом эфире через сайт Европейского парламента. Голосование в Комитете может оказывать большое влияние на принятие новых законов и реализацию политики ЕС в сфере образования и культуры[456]. Комитет ответственен за следующие направления:

1. Культурные аспекты деятельности Европейского союза;
2. Образовательную политику ЕС, включая Европейское пространство высшего образования, продвижение европейских учебных заведений и образования в течение всей жизни (lifelong learning);
3. Аудиовизуальную политику, а также культурные и образовательные аспекты информационного общества;
4. Молодежную политику;
5. Развитие политики в области спорта и отдыха;

---

[453] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. – p.17. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

[454] Garben S. The Bologna process : from a European law perspective // European Law Journal. – 2010. – Vol. 16, № 2. – pp. 186-210. – p.7.

[455] European Parliament. Committee for Culture and Education. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/home.html (дата обращения: 14.11.2019).

[456] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. – p.17. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

6. Информационную и медийную политику;
7. Сотрудничество с третьими странами в области культуры и образования, а также взаимоотношения с соответствующими организациями и институтами[457].

Кроме названных аспектов участия Европейского парламента в политике групп интересов в сфере высшего образования, его члены могут проводить неофициальные добровольные межпартийные встречи в рамках Интергрупп, на собрания которых могут приглашаться представители групп интересов для обсуждения вопросов, представляющих взаимный интерес. На таких встречах удается преодолеть партийные границы и разграничения. Интергруппой, на собраниях которой могут обсуждаться вопросы образования, является *Интергруппа по делам молодежи (Youth Intergroup)*[458].

В Европейском парламенте существует своя собственная классификация лоббистов, которые могут представлять частные, общественные интересы, а также интересы органов власти стран-участниц ЕС. Они могут предоставлять Парламенту экспертные знания по различным вопросам экономической, социальной, экологической, образовательной, научной и иным сферам деятельности.

Поскольку принимаемые Парламентом решения будут оказывать воздействие на жизнь миллионов европейских граждан, они разрабатываются максимально открыто. Европейский парламент при разработке новых законопроектов взаимодействует с широким спектром групп, представляющих свои конкретные интересы. Данное представительство интересов является законной и важной частью принятия решений в Парламенте, поскольку новые законы должны отражать реальные потребности граждан Европейского союза. Прозрачность процесса формулирования нового законодательства позволяет обеспечить подконтрольность обществу действий парламентариев. В Отчете члена Европейского парламента Александра Стубба на заседании Комитета по конституционным вопросам, которые было проведено в 2008 году и было

---

[457] European Parliament. Committee for Culture and Education. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/home.html (дата обращения: 14.11.2019).

[458] Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. – p.16. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).

посвящено деятельности представителей интересов (лоббистов) говорится о том, что *«лоббирование играет важную роль в демократической системе и что оно является важным источником информации для членов Европейского парламента»* [459].

В Европейском парламенте так же, как и в Европейской комиссии, в последние два десятилетия обсуждаются вопросы регулирования представительства интересов групп, и не только в его стенах, но и в стенах национальных парламентов. Так в 1996 году были опубликованы «Правила по лоббированию и деятельности групп интересов в национальных парламентах стран-участниц ЕС», а в 2003 году был опубликован документ «Лоббирование в ЕС: текущие правила и практики»[460]. Кроме того, в рамках функционирования Реестра прозрачности Европейский парламент принимал специальные резолюции и межинституциональные соглашения совместно с Комиссией в 2008[461], 2011[462], 2014[463] и 2021[464] годах.

В рамках регулирования деятельности групп интересов в стенах Европейского парламента им разработан Кодекс поведения лоббистов, который распространяет свое действие на всех лиц, представляющих в нем какие-либо

---

[459] European Parliament. Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions //2008. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0105+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN (дата обращения: 14.11.2019).

[460] Laboutkova S. EU Institutions and interest groups : the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia. – 2008. № 2. – p.122.

[461] European Parliament. Resolution on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions // Brussels. – 2008. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 17.11.2019).

[462] European Commission, European Parliament. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation of June 23, 2011 // Brussels. – 2011. [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722(01) (дата обращения: 14.11.2019).

[463] European Commission, European Parliament. Interinstitutional agreement on the Transparency Register. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register // Brussels. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 14.11.2019).

[464] European Parliament, European Commission, and Council of the European Union. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register L 207/1 11.6.2021 EN [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.08.2021).

интересы вне зависимости от того, зарегистрированы они в Реестре прозрачности или нет. Кодекс является приложением к Межинституциональному соглашению о Реестре прозрачности от 15 апреля 2014г.

В настоящее время в Европейском парламенте действует система выдачи пропусков для лиц, осуществляющих в нем представительство интересов. Те лица, которые желают в стенах Парламента представлять свои интересы или интересы третьих лиц с частотой не менее пяти дней в течение года, должны зарегистрироваться в Реестре прозрачности с последующим получением пропуска, который действует в течение года. Пропуск является именным и непередаваемым другим лицам документом[465]. Регистрация в Реестре прозрачности и получение пропуска на посещение Парламента является условием для самозанятых лиц и организаций, желающих представлять свои интересы в Парламенте. По данным Отчета о деятельности Реестра прозрачности за 2017 год, в течение всего года было выдано 8000 индивидуальных пропусков для лиц, посещающих Парламент. Данные пропуска были выданы представителям 2500 организаций, зарегистрированных в Реестре[466]. Другой формой регулирования представительства интересов в стенах Европейского парламента является то, что докладчики (франц. – *rapporteurs*) по тому или иному законопроекту, рассматриваемому в Парламенте, до его обсуждения могут по своему усмотрению прилагать список лоббистов, которые «внесли значительный вклад» в подготовку законопроекта. До настоящего времени такая практика является добровольной и пока еще не стала обязательной в отношении каждого рассматриваемого законопроекта[467].

---

[465] Laboutkova S. EU Institutions and interest groups : the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia. – 2008. № 2. – p.122.

[466] European Parliament, European Commission. Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017 // Brussels. – 2018. – p.10. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/en-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2017.pdf (дата обращения: 17.11.2019). http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/openFile.do?fileName=ar_2017_en.pdf

[467] Laboutkova S. EU Institutions and interest groups: the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia. – 2008. № 2. – p.122.

3.3. Регулирование деятельности групп интересов на примере использования Реестра прозрачности

3.3.1. Общее описание Реестра прозрачности

Одним из наиболее важных аспектов общей политики групп интересов является регулирование деятельности групп по представлению их интересов во властных институтах. Впервые регулирование деятельности групп интересов появилось в США в 1946 году благодаря введению в действие *Федерального закона о регулировании лоббирования (Federal Regulation of Lobbying Act),* предусматривающего регистрацию лиц, нанятых для осуществления лоббистской деятельности в Американском Конгрессе.

В большинстве стран мира деятельность групп по представительству своих интересов не регулируется, однако более чем в двадцати из них, включая такие страны, как Австралия, Австрия, Великобритания, Венгрия, Голландия, Грузия, Ирландия, Израиль, Канада, Литва, Македония, Мексика, Перу, Польша, Словения, Тайвань, Соединенные Штаты Америки, Франция, Черногория, Хорватия и Чили, регулирование существует[468].

Отсутствие регулирования деятельности групп, в особенности групп частных интересов, порождает отсутствие **прозрачности** при представительстве ими интересов во властных институтах. Применительно к опыту Европейского союза результаты опросов постоянно свидетельствовали о том, что отсутствие регулирования деятельности групп в виде обязательной их регистрации в Реестре прозрачности до недавних пор считалось главной проблемой политики групп интересов Союза[469]. Другой проблемой этой политики в течение продолжительного времени считалось и продолжает считается наличие **демократического дефицита** в функционировании ключевых властных институтов ЕС. Данное явление обусловлено тем, что должностные лица, трудоустроенные в этих институтах, не избираются напрямую гражданами стран-участниц Союза, а назначаются на занимаемые ими должности делегирующими их странами. Отсутствие

---

[468] Watson L. Influence Abroad : The state of global lobbying disclosure. [Электронный ресурс] URL: https://sunlightfoundation.com/2016/11/30/influence-abroad-the-state-of-global-lobbying-disclosure/ (дата обращения: 06.06.2019).

[469] Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. 2009. – p.11.

прозрачности деятельности групп, помноженное на демократический дефицит деятельности основных властных институтов ЕС, в течение многих лет создавало достаточно оснований для обвинения этих институтов в отсутствии легитимности[470] их деятельности, а также давало почву для коррупционных обвинений в адрес частных групп, представляющих свои интересы в этих институтах.

Существует несколько основных форм регулирования деятельности групп при представительстве своих интересов во властных институтах:

- принятие законодательных актов, регулирующих взаимодействие групп интересов и властных институтов (как на наднациональном и национальном, так и на субнациональном уровнях);
- ведение реестров, в которых осуществляется регистрация как физических, так и юридических лиц, представляющих интересы групп во властных институтах (реестры существуют в различных формах: они бывают как обязательные, так и добровольные; могут вестись как властными институтами, так и саморегулирующимися некоммерческими ассоциациями, объединяющими лоббистов; могут включать как подробную информацию о группах и лоббистах, так и ограничиваться краткими данными о них);
- использование кодексов поведения лоббистов, представляющих интересы групп во властных институтах, в которых прописываются основные нормы поведения представителей групп интересов при их взаимодействии с должностными лицами властных институтов;
- аккредитация представителей групп интересов, регулирующая доступ лоббистов в здания законодательных органов, где они могут выступать на слушаниях по законопроектам, давать по ним экспертные заключения и оценки, а также проводить индивидуальные встречи с законодателями.

Из всех перечисленных форм регулирования наиболее эффективной представляется ведение реестров, в которых собирается и отображается

[470] Потемкина О.Ю., Бабынина Л.О. Лоббизм и легитимность в Европейском союзе// Современная Европа. 2018. – № 2 (81). – С. 135-140.

информация о деятельности групп и их представителей. Обычно такие реестры являются базами данных физических и юридических лиц, осуществляющих представительство интересов групп, в которых представлена информация об их деятельности. Наличие реестров позволяет всем заинтересованным лицам отслеживать то, как группы влияют на законодательный процесс, что решает проблему непрозрачности политики групп интересов.

Регулирование деятельности групп в Европейском союзе осуществляется благодаря функционированию *Реестра прозрачности* (англ. – *Transparency Register*), который в русском языке иногда также называют *Регистром транспарентности*. История его создания берет свое начало с 1990-х годов, когда в адрес Европейской комиссии и Европейского парламента неоднократно раздавались призывы формализовать свое взаимодействие с группами интересов. В этом взаимодействии были заинтересованы как Комиссия и Парламент, так и группы интересов. Несмотря на то, что до этого момента формализованных правил взаимодействия между названными сторонами не существовало, оно осуществлялось через консультационные и экспертные группы и через взаимодействие на неструктурированной или *ad hoc* основе[471]. История практического регулирования деятельности групп интересов в институтах ЕС началась с того, что в 1995 году при Парламенте был создан реестр лоббистов. В 2008 году аналогичный реестр создает при себе Комиссия. Наряду с введением Комиссией в действие реестра в 2008 году также утверждается европейский *Кодекс поведения лоббистов*.

В 2011 году в ЕС появляется *Реестр прозрачности*, который распространяет свое действие на два ключевых властных института Союза. Он появился на основе *Соглашения между Европейским парламентом и Европейской комиссией о реестре организаций и самозанятых индивидов, участвующих в разработке и реализации европейской политики*[472]. Данное Соглашение создало

[471] Laboutkova S. EU Institutions and interest groups : the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia. – 2008. № 2. – p.126.

[472] European Commission, European Parliament. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU

условия для функционирования Реестра прозрачности, который в отличие от обязательного для регистрации американского аналога ввел добровольное регулирование представительства интересов групп в двух этих властных институтах ЕС. В соответствии с положениями Соглашения, Реестр начал функционировать 23.07.2011 под управлением *Объединенного секретариата Реестра прозрачности*, куда входят представители как Комиссии, так и Парламента. История Реестра продолжилась 16 апреля 2014 года, когда Комиссия и Парламент подписали *Межинституциональное соглашение о Реестре прозрачности*[473], призванное улучшить деятельность Реестра. Под напором критики о необязательности введения обязательной регистрации в Реестре для представителей групп интересов в 2016 году Комиссия выступила с инициативой о введении обязательной регистрации лиц, представляющих интересы групп не только в Комиссии и Парламенте, но и в Совете ЕС[474]. В течение последующих пяти лет регистрация в Реестре прозрачности для групп интересов так и не стала обязательной, хотя участники политики групп интересов в ЕС и двигались в направлении обязательности ее регулирования, поскольку она являлась *«давно ожидаемой в институтах ЕС»*[475]. И, наконец, 20 мая 2021 года, чуть меньше, чем черед десять лет после появления Реестра прозрачности, благодаря подписанию Межинституционального соглашения между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Европейской комиссией об обязательном реестре прозрачности[476], регистрация в нем, наконец, стала обязательной. Это

policy-making and policy implementation of June 23, 2011 // Brussels. – 2011. [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722(01) (дата обращения: 14.11.2019).

[473] European Commission, European Parliament. Interinstitutional agreement on the Transparency Register. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register // Brussels. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 14.11.2019).

[474] European Commission. Final Proposal for a Inter-institutional Agreement on a mandatory Transparency Register of September 28, 2016 COM(2016) 627 //2016. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.pdf (дата обращения: 17.11.2019).

[475] European Parliament. Transparency register : an eagerly-awaited strengthening // Brussels. – 2016. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160928IPR44301/transparency-register-an-eagerly-awaited-strengthening (дата обращения: 17.11.2019).

[476] European Parliament, European Commission, and Council of the European Union. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register L 207/1 11.6.2021 EN [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.08.2021).

ознаменовало собой завершение нескольких десятилетий яростных обсуждений и критики властных институтов ЕС, которые в течение всего этого срока не могли придать Реестру характер обязательности регистрации в нем участников политики групп интересов в ЕС.

Реестр прозрачности разработан с целью предоставления общественности информации о группах, представляющих свои интересы в Европейской комиссии и в Европейском парламенте. Реестр делает прозрачным процесс оказания влияния групп, давая ответы на вопросы о том, кем, когда, какие конкретно интересы отстаиваются и продвигаются, с каким объемом затрачиваемых финансовых средств.

Статистические данные, размещенные на странице Реестра, предоставляют возможности анализа политики групп интересов в этих институтах ЕС исследователям, журналистам, а также широкому кругу лиц, интересующихся деятельностью групп интересов в ЕС. В настоящее время в Реестре накоплены данные за 10 лет его функционирования. В нем в непрекращающемся режиме постоянно регистрируются группы интересов. Это могут быть как новые группы, которые только появляются в политике групп интересов в Брюсселе, так и существовавшие ранее группы, которые по тем или иным причинам принимают для себя решение начать представление своих интересов в институтах ЕС. В среднем за месяц в Реестре прозрачности регистрируется около 200 различных групп интересов[477].

Группы интересов в Реестре прозрачности можно рассматривать как в коллективном, так и в индивидуальном преломлении. В нем есть как объединения (группы) учебных заведений, так и отдельные учебные заведения, которые составляют абсолютное большинство зарегистрированных в реестре участников. Также абсолютным большинством учебных заведений являются высшие учебные заведения, но есть также и незначительное число среднетехнических учебных заведений и даже средних школ.

Реестр прозрачности разбивает все количество групп интересов на 6

---

[477] European Parliament, European Commission. Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017 // Brussels. – 2018. – p.8. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/en-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2017.pdf (дата обращения: 17.11.2019).

категорий и 15 подкатегорий, представленным в Таблице 3 ниже.

Таблица 3. Категории групп интересов в Реестре прозрачности и количество групп, зарегистрированных в них[478]

Категории	Кол-во
I. Профессиональные консалтинговые компании, юридические фирмы, самозанятые консультанты	**893**
Профессиональные консалтинговые компании	577
Юридические фирмы	93
Самозанятые консультанты	233
II. Внутриорганизационные лоббисты, отраслевые и профессиональные ассоциации	**6922**
Компании и группы	2889
Отраслевые и деловые организации	2706
Профсоюзы и профессиональные ассоциации	982
Другие организации	345
III. Некоммерческие организации	**3492**
Некоммерческие организации, платформы, сети и др.	3492
IV. Исследовательские организации и учебные заведения	**965**
Аналитические центры и исследовательские учреждения	600
Учебные заведения	365
V. Организации, представляющие церкви и религиозные сообщества	**54**
Организации, представляющие церкви и религиозные сообщества	54
VI. Организации, представляющие местные, региональные и муниципальные органы власти, смешанные формы органов власти и т.д.	**564**
Региональные структуры	116
Другие субнациональные органы власти	96
Транснациональные ассоциации и сети региональных и субнациональных властей	74
Другие государственные органы или органы смешанных форм власти, созданные по закону с целью реализации общественных интересов	278
ВСЕГО:	**12890**

Данные Таблицы, представленной выше, подтверждают расхожее мнение о большей количественной представленности в политике групп интересов групп частных интересов в сравнении с группами общественных интересов. К такому

[478] Данные раздела «Статистика» Реестра прозрачности по состоянию на 22 августа 2021 года http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView

заключению можно прийти, если условно отнести к группам частных интересов такие категории групп, как «Профессиональные консалтинговые компании / юридические компании / самозанятые консультанты» и «Внутриорганизационные лоббисты, отраслевые и профессиональные ассоциации», а к группам общественных интересов такие категории, как «Некоммерческие организации», «Исследовательские организации и учебные заведения», «Организации, представляющие церкви и религиозные сообщества» и «Организации, представляющие местные, региональные и муниципальные органы власти, смешанные формы органов власти и т.д.». Можно считать, что групп частных интересов (около 60% от общего числа групп) количественно практически в полтора раза больше, чем групп общественных интересов (около 40% от общего числа групп). При этом необходимо понимать, что условность отнесения групп к категориям частных или общественных интересов определяется тем, что какое-то число групп, отнесенных, например, к подкатегориям «Исследовательских центры и организации» или «Учебные заведения» является группами частных интересов, хотя в большинстве случаев группы данной подкатегории и призваны отстаивать общественные интересы и защищать общественное благо без ограничений по кругу его получателей. Данный пример, приведенный в отношении одной из подкатегорий групп, характерен и для всех остальных категорий.

Диаграмма 5. Количественные значения пятнадцати подкатегорий групп, зарегистрированных в Реестре прозрачности



Диаграмма составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport= (по состоянию на 22 августа 2021 года).

Судя по данным Диаграммы 5, наибольшее количество групп приходится на подкатегории «Некоммерческие организации, платформы, сети и др.», «Компании и группы», «Отраслевые и деловые ассоциации». Подкатегория «Учебные заведения» находится в середине списка, занимая в нем седьмое место из пятнадцати.

3.3.2. Группы интересов в сфере высшего образования в Реестре прозрачности

Для более подробного изучения Реестра в этой части диссертации рассмотрим группы интересов, включенные в нем в категорию «IV. Исследовательские организации и учебные заведения» и ее подкатегорию «Учебные заведения».

За годы существования Реестра количество высших учебных заведений, вовлеченных в политику групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, демонстрирует постоянный непрекращающийся рост, что становится очевидным по данным, представленным в Диаграмме 6.

Диаграмма 6. Динамика регистрации в Реестре прозрачности групп интересов в сфере высшего образования за 2011-2021гг.

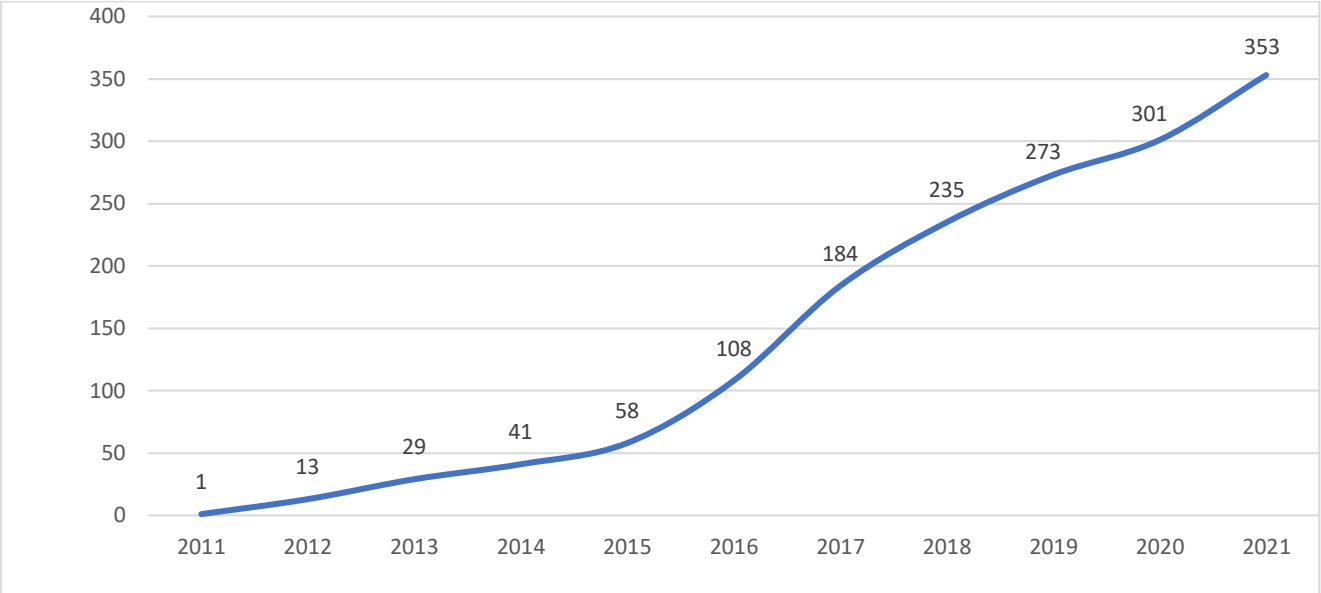


Диаграмма составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport= (по состоянию на 23 июня каждого включенного в диаграмму года)[479].

Данные Диаграммы 6 показывают стабильный равномерный рост количества групп интересов в сфере высшего образования в период с 2011 по 2016 год, который сменяется значительным подъемом в период с 2016 по 2021 год, не снижающимся до настоящего момента. Это может быть свидетельством того, что на интенсивность политики групп интересов в ЕС не повлиял ни выход Великобритании из Союза, ни пандемия COVID-19.

Постоянный непрекращающийся рост количества регистрируемых групп интересов в сфере высшего образования в Реестре прозрачности подтверждает точку зрения о том, что в политике групп интересов в сфере высшего образования существует обширная представленность групп интересов, свидетельствующая о доминировании неоплюралистической, а не неокорпоративистской модели функционирования этой политики. В силу того, что существует не одна, а две (Ассоциация университетов Европы и Европейская ассоциация учреждений

[479] Метод составления диаграммы : запрос данных осуществлялся по ссылке поисковых запросов Регистра http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport= с указанием 23/06/2011 и каждого последующего года вплоть до 23/06/2021 в поле Registration date во втором окошке ; первое окошко при этом оставалось пустым. При сборе данных за каждый рассматриваемый год также ставилась галочка в разделе Academic institutions.

высшего образования) пиковые ассоциации, представляющие интересы всей сферы высшего образования при взаимодействии с властными институтами, не приходится говорить о функционировании *неокорпоративистской модели* функционирования этой политики. Кроме того, неокорпоратизм ставит перед собой цель ограничения количества групп, имеющих влияние на властные институты, чего мы тоже не видим, поскольку, как показывают данные Диаграммы 6, количество групп интересов в сфере высшего образования только растет.

Другим аргументом, подтверждающим гипотезу доминирования неоплюрализма в объяснении функционирования политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, является то, что некорпоративистская модель не вполне отражает реалии политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС еще и потому, что неокорпоратизм требует в этой политике наличия властного института, который бы диктовал ее участникам свою волю. Как стало очевидно из части данной главы, посвященной деятельности Европейской комиссии и Европейскому парламенту, они ведут себя в политике групп интересов в сфере высшего образования не столько как традиционные властные институты, сколько как равные другим участники этой политики. Особенно это относится к Комиссии. В неокорпоративистской модели важна роль властных институтов, поскольку эта модель не работает без их согласия и участия, которые дают признание и поддержку участвующим в этой политике группам интересов. Политика групп интересов в сфере образования ЕС не основывается на взаимодействии с властными институтами как с вертикально-интегрированной системой власти. Наоборот, в силу отсутствия основных полномочий в сфере высшего образования у Комиссии и Парламента им приходится взаимодействовать с другими акторами политики групп интересов в сфере высшего образования на основе *сетевого взаимодействия*. То же самое приходится делать и иным акторам этой политики, таким как другие международные организации, имеющие отношение к сфере высшего образования, странам-участницам ЕС, странам-участницам ЕПВО, высшим учебным заведениям и их ассоциациям, сетям и коалициям.

Еще одним недостатком неокорпоратизма, подтверждающим гипотезу доминирования неоплюрализма в объяснении функционирования политики групп

интересов в сфере высшего образования в ЕС, является то, что он как аналитическая модель описывает, а как поведенческая модель больше сфокусирован на регулировании трудовых отношений между группами интересов работников, работодателями и властными институтами, в то время как круг интересов людей и групп, представляющих их интересы, намного шире, чем просто трудовые отношения между тремя названными сторонами. Неоплюрализм, со своей стороны, предполагает наличие самого широкого диапазона общественных интересов с последующим созданием и функционированием групп, которые и будут представлять эти интересы во властных институтах.

Ирина Михалович в своем исследовании утверждает, что в целом Комиссия больше демонстрирует неокорпоративистское поведение, в то время как Парламент более склонен демонстрировать образцы плюралистского поведения[480]. Такая гипотеза о неокорпоративистском поведении Комиссии в рамках политики групп интересов в сфере высшего образования не находит своего подтверждения, поскольку Лиссабонский договор 2009 года не предоставляет Комиссии основных компетенций в этой сфере, лишая ее возможности быть властным институтом в традиционном неокорпоративистском понимании.

В свете изучаемой статистики по количеству групп интересным также представляется определение того, на какие страны ЕС приходится большее количество группы интересов в сфере высшего образования. Рассмотрим более подробно разбивку по странам групп Реестра, включенных в подкатегорию «Учебные заведения» в Диаграмме 7.

Диаграмма 7. Количество зарегистрированных в Реестре прозрачности университетских групп интересов из стран, входящих в ЕС

[480] Michalowitz I. Beyond corporatism and pluralism : towards a new theoretical framework // Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy / Fairbrass J., Warleigh A. – London : Routledge, 2002. – pp. 35-53.

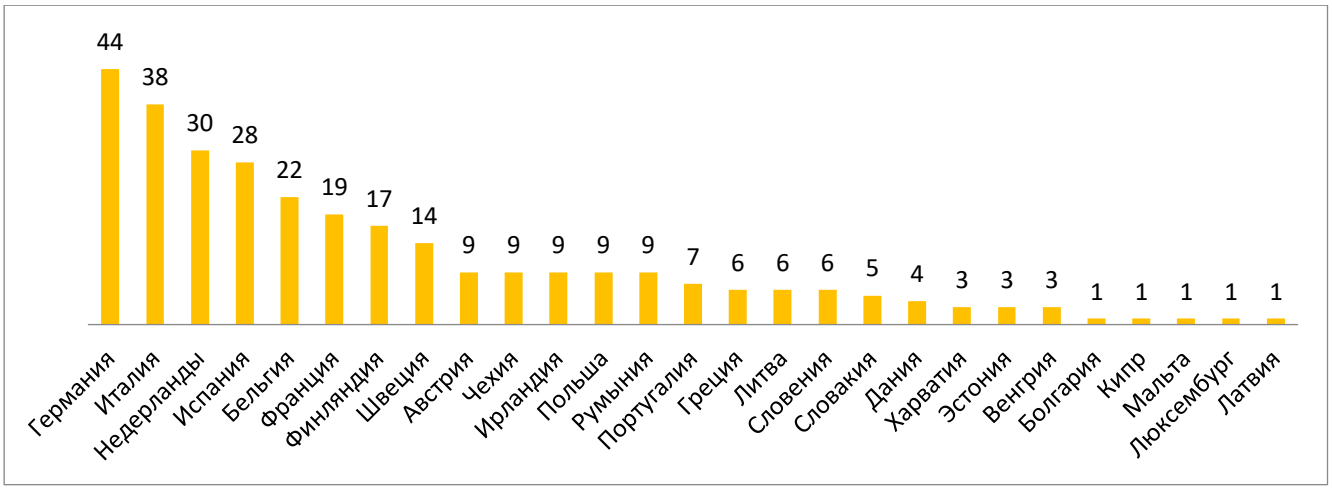


Диаграмма составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport=

Судя по данным Диаграммы 7, можно утверждать, что количество групп интересов по отдельным странам ЕС в целом пропорционально размеру населения этих стран и развитости их систем образования. В категории «Учебные заведения» в Реестре прозрачности представлены группы интересов всех стран ЕС: в Европейском союзе нет ни одной страны, которая была бы представлена здесь нулевым значением. Самое большое количество групп интересов представлено от Германии, Италии, Нидерландов, Испании, Бельгии, Франции, Финляндии и Швеции.

Кроме того, несмотря на присутствие среди стран-участниц ЕС стран, для которых более традиционной моделью политики групп интересов на национальном уровне является неокорпоратизм, таких как Германия (44 группы), Нидерланды (30 групп), Финляндия (17 групп), Швеция (14 групп), Австрия (9 групп) и Дания (4 группы), политика групп интересов в сфере высшего образования ЕС все равно не показывает черт неокорпоратизма, а является неоплюралистической по своей природе. Общее количество групп из этих стран составляет 118 группу из всех 305 групп, зарегистрированных в подкатегории «Учебные заведения» Реестра прозрачности по состоянию на 22 августа 2021 года (то есть количество групп из этих стран составляет чуть больше трети от всех стран, зарегистрированных в данной подкатегории). И, видимо, даже несмотря на выход из ЕС Великобритании, считающейся одной из стран-прародительниц европейского неоплюрализма,

позиции неокорпоратизма в политике групп интересов в сфере высшего образования это не усилит.

3.3.3. Группы интересов в сфере высшего образования из стран, не входящих в ЕС

Весьма интересной для анализа является представленность в Реестре прозрачности групп интересов, головной офис которых находится вне пределов территории Европейского союза. Сфера высшего образования не является каким бы то ни было исключением в общей политике групп интересов из-за представленности внешних по отношению к ЕС групп интересов, поскольку в той или иной мере это явление можно назвать характерным для всех сфер общей политики групп интересов Союза.

По состоянию на 22 августа 2021 года в Реестре прозрачности зарегистрированы 365 групп интересов в сфере высшего образования. Из них 305 групп (84%) являются группами, адрес которых зарегистрирован в странах Европейского союза, а у оставшихся 60 групп (16%) адрес зарегистрирован в странах, не входящих в состав ЕС. На Диаграмме 8 представлена разбивка групп интересов в сфере высшего образования по странам и количеству.

Диаграмма 8. Количество зарегистрированных в Реестре прозрачности групп интересов в сфере высшего образования из стран, не входящих в состав ЕС

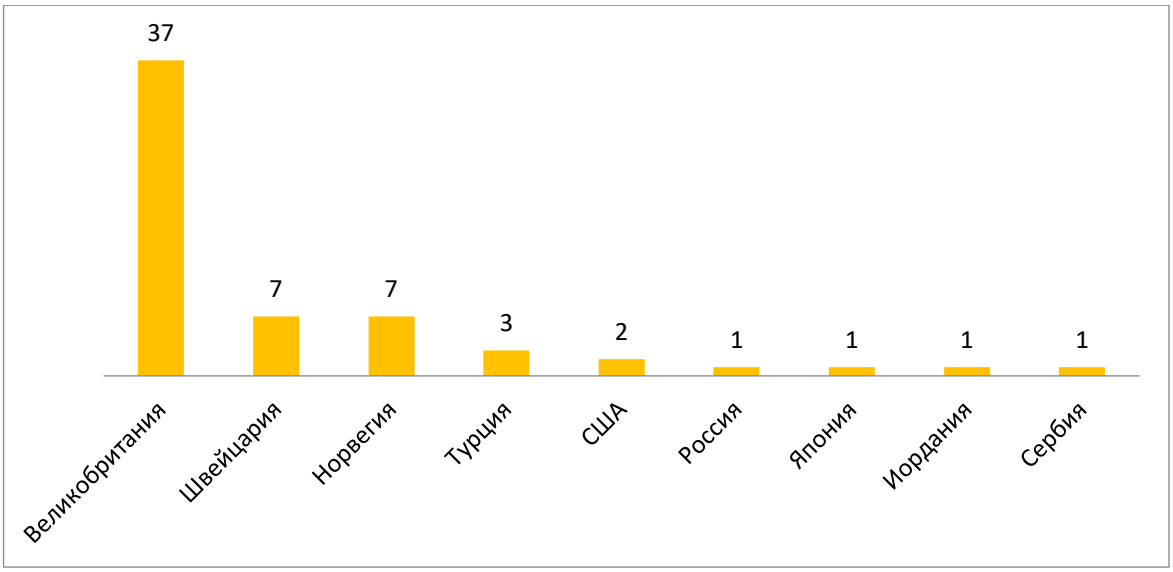


Диаграмма составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport=

Процентное значение групп интересов из стран, не входящих в ЕС, выросло практически в два раза после 1 февраля 2020 года с 8 до 16 процентов, когда Великобритания вышла из ЕС. Причем что удивительно, британские группы интересов из сферы высшего образования полны еврооптимизма даже после Брекзита. Так 31 января 2020 года в Реестре прозрачности было зарегистрировано 32 группы интересов, а сейчас их в Реестре 37. Все остальные страны, представленные на графике, имеют либо единичные значения количества групп в Реестре (Россия, Япония, Иордания и Сербия), либо чуть более высокие (Турция и США), либо более значимые (Швейцария и Норвегия). Количество групп интересов из последних стран, безусловно, объясняется высоким уровнем взаимодействия этих стран с ЕС.

Проведенный на основе данных Диаграммы 8 анализ групп интересов, осуществляющих свою деятельность в сфере высшего образования и находящихся в странах за пределами границ ЕС, показывает, что эти страны можно классифицировать следующим образом:

1. страны-интеграционные партнеры ЕС, которые по тем или иным причинам не входят в Союз, но входят в ЕПВО (Великобритания, Норвегия, Швейцария и Турция),
2. страны, которые не являются интеграционными партнерами ЕС, но входят в состав ЕПВО (Россия и Сербия),

3. страны, которые не являются ни интеграционным партнерами ЕС, ни входят в состав ЕПВО (США, Иордания и Япония).

Самым большим количеством групп интересов на Диаграмме 8 представлены традиционные интеграционные партнеры ЕС, которые по разным политическим и историческим причинам в настоящее время не являются его членами. Среди этих стран – Великобритания, Норвегия, Швейцария и Турция, которые имеют высокий уровень интеграции со странами ЕС не столько в политической, сколько в других областях интеграции, таких как экономическая (Великобритания, Норвегия и Швейцария) или военная (Турция). При этом все эти страны являются участницами ЕПВО, которое не является интеграционной структурой с высокими входными требованиями.

Меньшим количеством на Диаграмме 8 представлены страны, которые имеют экономические и политические отношения с ЕС, но не участвуют ни в одном из основных интеграционных пространств Союза. К этим странам относится Сербия и Россия, и эти страны также являются участницами ЕПВО. На основе количественных данных Реестра прозрачности, приведенных на Диаграмме 8, можно сделать вывод о том, что политика групп интересов в сфере высшего образования в ЕС в большей степени привлекает страны, входящие в ЕПВО (первая и вторая категории стран, в которых суммарно представлены 7 стран), чем не входящие в него (третья категория, в которой представлены 3 группы интересов).

В общем списке стран, группы интересов которых включаются в данные Диаграммы 8, находятся США, Иордания и Япония, которые являются странами, не входящими ни в ЕПВО, ни в ЕС. Если они не входят ни в ЕПВО, ни в ЕС, но все равно участвуют в политике групп интересов в сфере высшего образования, то возникает резонный вопрос: *что заставляет группы интересов из этих стран участвовать в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС?* У США и Японии, видимо, тоже есть свои глобальные интеграционные устремления в сфере высшего образования. Каждая из этих стран представляет крупный регион мира: Япония – Северо-Восточную Азию, США – Северную Америку, Иордан – Ближний Восток. Нельзя говорить о том, что эти страны представляют свои

регионы в какой-то *«представительской» страновой* логике, как это делается, например, в органах или организациях ООН, когда отдельные страны представляют в них регионы мира поочередно, однако при анализе становится очевидным, что практически во всех регионах мира (пока кроме Латинской Америки, Африки и Австралии) среди групп есть интерес к сотрудничеству с ЕС в сфере высшего образования. Кроме того, США и Япония так же, как и Россия, – крупные образовательные державы с огромным количеством университетов, что делает их желание участвовать в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС обязательным практически по умолчанию.

От агрегированного рассмотрения групп интересов по странам в Диаграмме 8 перейдем к более подробному рассмотрению в Таблице 4 примеров групп интересов, участвующих в политике групп интересов в сфере высшего образования из стран, не входящих в состав ЕС.

Таблица 4. Примеры зарегистрированных в Реестре прозрачности группы интересов в сфере высшего образования из стран, не входящих в состав ЕС

Название группы интересов на языке, указанном в Реестре прозрачности	**Название группы интересов на русском языке**	**Страна**
Jordan Media Institute	Иорданский институт средств массовой информации	Иордания
Consortium of European Social Science Data Archives	Консорциум европейских архивов данных в области социальных наук	Норвегия
Norwegian University of Science and Technology (NTNU)	Норвежский университет науки и технологий	Норвегия
Universitetet i Oslo (UiO)	Университет Осло	Норвегия
University of South-Eastern Norway (USN)	Юго-восточный норвежский университет	Норвегия
SINTEF Ocean AS (OCEAN)	Научно-исследовательский институт SINTEF	Норвегия
Universitetet i Bergen	Университет Бергена	Норвегия
The Joint Institute for Nuclear Research	Объединенный институт ядерных исследований	Россия
Faculty of Technical Sciences, University of Novi Sad	Факультет технических наук Нови-Садского университета	Сербия
Haute École Spécialisée De Suisse Occidentale	Университет прикладных наук Западной Швейцарии	Швейцария
Université de Genève	Университет Женевы	Швейцария
Eidgenössische Technische Hochschule Zürich	Швейцарская высшая техническая школа Цюриха	Швейцария
École Polytechnique Fédérale de Lausanne	Федеральная политехническая школа Лозанны	Швейцария

Istanbul Technical University	Стамбульский технический университет	Турция
Sabancı University	Университет Сабанджи	Турция
Süleyman Demirel University	Университет имени Сулеймана Демиреля	Турция
Stanford University	Стэндфордский университет	США
University of Massachusetts Lowell (UMass Lowell)	Университет Массачусетса в Лоуэлле	США
EU-Japan Centre for Industrial Cooperation (EU-Japan Centre)	Центр промышленного сотрудничества ЕС-Япония	Япония

Таблица составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport= (дата обращения: 22.08.2021).

Важным будет отметить, что такого рода представительство среди групп интересов в сфере высшего образования, зарегистрированных в Реестре, из стран, находящихся за пределами ЕС, ***повторяет*** структуру представительства среди групп, зарегистрированных в Реестре, из стран-участниц ЕС в части пропорций, которые занимают различные категории групп в их общем составе.

Такие свойства этих групп интересов порождают следующий вопрос: *каковы перспективы этого типа групп в будущем политики групп интересов в сфере высшего образования в ЕС?*

Для ответа на вопрос необходимо рассмотреть общее количество высших учебных заведений из стран-участниц ЕПВО с разбивкой по двум категориям: (а) страны, входящие в ЕС, и (б) страны, не входящие в ЕС, а также проанализировать количество высших учебных заведений в этих странах с выявлением процентного соотношения зарегистрированных в Реестре прозрачности групп из обеих категорий высших учебных заведений.

Таблица 5. Количество высших учебных заведений из стран-участниц ЕПВО с разбивкой на страны, входящие и не входящие в ЕС

	Страны, входящие в ЕС	**Страны, не входящие в ЕС**	**Всего**
Кол-во стран	27	21	48
Кол-во высших учебных заведений	1962	1156	3118
Количество групп, представленных в Реестре	305	50	365
Средний процент представленности групп в Реестре	15,5%	4,3%	11,7%

Таблица составлена автором на основе данных Реестра прозрачности http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/search.do?dataReport= и Директории высших учебных заведений uniRank™ на сайте https://www.4icu.org/ (дата обращения: 22.08.2021).

Судя по данным Таблицы 5, страны, **входящие одновременно в ЕПВО и в**

ЕС (27 стран), составляют около 3/5 от общего количества стран-участниц ЕПВО (48 стран). Соответственно, страны, **входящие в ЕПВО, но не входящие в ЕС** (21 страна), составляют около 2/5 от общего количества стран-участниц ЕПВО.

Данные по количеству высших учебных заведений **из стран, входящих одновременно в ЕПВО и ЕС** соотносятся с данными по количеству высших учебных заведений **из стран, входящих в ЕПВО, но не входящих в ЕС**, в пропорции 2/3 к 1/3. Такие пропорции являются свидетельством очень весомой роли, которая должна отводиться группам интересов из сферы высшего образования из стран, которые входят в ЕПВО, но не входят в ЕС, что создает для них высокий потенциал участия в политике групп интересов в сфере образования с целью представления в ней своих интересов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведённый в данном диссертационном исследовании анализ вносит вклад в политическую науку и имеет существенное теоретическое и практическое значение. Научное значение обусловлено тем, что диссертацией в политическую науку вводятся новые (такие как политика групп интересов) и уточняются существующие понятия (такие как лоббирование и адвокатирование). Также в ней впервые систематически исследуется место, которое занимают группы интересов в сфере высшего образования в ЕС. Практическое значение диссертационного анализа обусловлено рядом причин. Во-первых, результаты анализа могут быть положены в основу практической деятельности университетов в продвижении своих интересов в различных международных организациях. Во-вторых, они могут использоваться при подготовке учебных материалов по международным отношениям и политологии, а также по другим общественным наукам. В-третьих, результаты анализа могут использоваться для введения механизма регулирования деятельности групп частных и общественных интересов при продвижении ими своих интересов в международных организациях.

Анализ, проведенный в данном исследовании, позволяет говорить о том, что в ЕС сформировалась своя собственная уникальная модель политики групп интересов, основанная на взаимодействии групп интересов стран-участниц и властных институтов Союза с учетом регулирования их взаимодействия с помощью Реестра прозрачности. Особенностью данной модели является ее плюралистический характер и открытость для участия групп интересов из стран, не входящих в Европейский союз.

Наиболее активно группы интересов участвуют в политике групп интересов на стадии инициации законодательных актов в Европейской комиссии, а также на стадии рассмотрения этих актов в Европейском парламенте. При взаимодействии с обоими этими властными институтами группы интересов могут наиболее активно и широко реализовывать свой потенциал оказания прямого влияния на

разрабатываемое законодательство. Потенциал оказания влияния групп при взаимодействии с Советом ЕС оказывается значительно более ограниченным, а само влияние – косвенным ввиду отсутствия механизмов прямого взаимодействия. Косвенным влияние групп интересов является и при взаимодействии с Судом ЕС.

Рассмотренные на примере ЕС теоретические подходы к анализу политики групп интересов позволяют говорить о преобладании над всеми остальными подходами неоплюралистического подхода. Такой подход позволяет интегрировать в политике групп интересов в ЕС все разновидности групп интересов, желающие принимать в ней участие без значительных содержательных ограничений.

Существующие в политике групп интересов в ЕС ограничения налагаются регулированием деятельности групп, которое призвано обеспечить прозрачность взаимодействия между властными институтами и группами интересов. Такая прозрачность позволяет предупреждать и искоренять случаи коррупционного взаимодействия между официальными лицами властных институтов и представителей групп интересов.

Политика групп интересов в ЕС в диссертации рассмотрена на примере деятельности групп в сфере высшего образования на примере реализуемых Союзом образовательных программ, а также на базе сформированного европейскими странами, входящими и не входящими в ЕС, Европейского пространства высшего образования. В связи с тем, что формирование данного пространства было инициировано властными институтами ЕС, но свое действие оно распространяет и на страны, не входящие в ЕС, у последних без членства в Союзе оказываются ограниченными возможности оказания влияния на принимаемые в рамках ЕПВО решения. Ограниченность этих возможностей удается нивелировать благодаря тому, что политика групп интересов в сфере образования в ЕС носит неоплюралистический характер, что позволяет оказывать активное влияние на развитие ЕПВО группам интересов из всех стран, которые в нем участвуют, вне зависимости от их членства в Европейском союзе.

На основе анализа, произведенного в данной диссертации, можно сделать выводы и рекомендации, которые можно условно разделить на две группы:

- выводы и рекомендации, касающиеся представительства интересов групп в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, и
- выводы и рекомендации, касающиеся регулирования представительства интересов групп в международных организациях.

Выводы, касающиеся представительства интересов групп в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС.

С появлением Реестра прозрачности в 2011 году в политике групп интересов в ЕС стало более отчетливо проявляться присутствие групп интересов в сфере высшего образования. Их количественный рост проявился с самого начала существования Реестра и не прекращается в настоящее время, поскольку каждый месяц в нем регистрируются все новые группы интересов. Не все из них являются группами из стран Европейского союза, поскольку определенное количество групп представляет страны, находящиеся за пределами ЕС.

На основе анализа, произведенного в заключительной главе диссертации, можно предположить, что рост количества зарегистрированных в Реестре групп в сфере высшего образования продолжится и дальше, поскольку по состоянию на дату проведения исследования в нем зарегистрировано лишь 365 групп интересов[481] при имеющихся на территории стран ЕС 1962-х высших учебных заведениях[482] (цифры рассчитаны автором на основе данных Директории высших учебных заведений uniRank™ на сайте https://www.4icu.org/). Те высшие учебные заведения, которые уже представлены в политике групп интересов в ЕС, борясь за ресурсы, будут усиливать в ней свое присутствие, а те из них, которые на данный момент в ней пока не представлены, видимо, будут стремиться к такому представительству. То же самое можно предположить и в отношении групп интересов из стран, находящихся за пределами границ ЕС. Их участие в политике групп интересов групп Европейского союза будет способствовать повышению

[481] European Commission. Transparency Register. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do (дата обращения: 01.06.2019).

уровня интернационализации систем высшего образования этих стран, что будет делать их более конкурентоспособными на международном рынке образовательных услуг.

Говоря об истории расширения политики групп интересов в сфере высшего образования за пределы Европейского союза необходимо отметить, что это расширение главным образом основывается на создании в рамках Болонского процесса ЕПВО. После запуска Болонского процесса в 1998-99 годах важной вехой расширения стала встреча министров образования в Бергене в 2005 году, по результатам которой было опубликовано коммюнике, в котором подчеркивалась привлекательность ЕПВО для стран из других частей мира. Данное коммюнике можно считать свидетельством того, что в политике групп интересов в сфере высшего образования было положено начало преодолению ЕПВО границ Европейского союза и того, что эта политика начала распространяться на другие страны, что сделало возможным участие в ней групп интересов из стран, не входящих в ЕС. Более того, после принятия Лёвенской декларации 2009 года[483] в рамках Болонского процесса стимулировалось дальнейшее расширение политики групп интересов в сфере высшего образования посредством введения института двойного председательства в Наблюдательной группе по Болонскому процессу, благодаря чему управление Болонским процессом начало осуществляться под председательством как стран-участниц ЕС, являющихся участницами Болонского процесса, так и стран, не являющихся участницами ЕС, но участвующих в Болонском процессе. Это изменение осуществило институциональное включение в политику групп интересов в сфере высшего образования почти двух десятков стран, участвующих в ЕПВО, но не входящих в состав ЕС. Свидетельством признания расширения политики групп интересов в сфере высшего образования стало следующее высказывание Тибора Наврачича, комиссара по образованию, культуре, молодежи и спорту в Европейской комиссии: «*Болонский процесс вдохновил перемены в сфере высшего образования не только в Европе, но и в других*

[483] Встреча министров образования стран-участниц Болонского процесса. Лёвенское коммюнике, посвященное вопросам развития ЕПВО в новом десятилетии, от 29 апреля 2009г. [Электронный ресурс] URL: http://akvobr.ru/bolonskii_process_kommunike_ministrov_obrazovania.html (дата обращения: 14.11.2019).

регионах мира»[484].

На основе данных о политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, рассмотренных в диссертации, можно прийти к выводам о том, что пространство этой политики будет расширяться, что будет обусловлено ее качественным и количественным развитием.

Перспективы **качественного развития** этой политики обусловлены тем, что практически все области интересов, связанных со сферой высшего образования, уже имеют свои сформированные **ассоциации, сети и коалиции**. Это относится в большей степени к названным типам групп интересов из стран, входящих в ЕС, чем к группам из стран, в ЕС не входящих, в большей степени, поскольку в странах ЕС более велика насыщенность политики групп интересов в сфере высшего образования названными тремя типами групп интересов, чем в странах, находящихся за его пределами. У стран-участниц ЕПВО, находящихся вне границ ЕС, потенциал роста таких типов групп интересов выше, поскольку в настоящее время в них таких групп интересов меньше. Количественное увеличение числа новых ассоциаций, сетей и коалиций также возможно для стран ЕПВО, как входящих в состав ЕС, так и не входящих в него, но, по-видимому, оно может происходить только за счет реакции групп на новые инициативы Европейской комиссии и Европейского парламента в сфере высшего образования.

Что касается перспектив **количественного развития**, то необходимо отметить, что статистические данные, представленные в данной работе, демонстрируют большой потенциал роста участия в политике групп интересов в сфере высшего образования как групп из стран, входящих в ЕС, так и не входящих в него в основном применительно к подкатегории **отдельных высших учебных заведений** или **их структурных подразделений**. Это обусловлено тем, что при общем количестве в 3118 высших учебных заведений, находящихся на территории ЕПВО, лишь несколько сотен из них зарегистрированы в Реестре прозрачности как из стран, входящих в ЕС, так и не входящих в него. Безусловно, никогда не будет ситуации, при которой в Реестре прозрачности будет стопроцентная

[484] European Commission. The European Higher Education Area in 2018 : Bologna Process Implementation Report // Brussels. – 2018. – p.3. [Электронный ресурс] URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en (дата обращения: 17.11.2019).

представленность всех высших учебных заведений ЕПВО, но и существующую представленность отдельных высших учебных заведений и их структурных подразделений в нем высокой тоже назвать нельзя. Так, средний процент представленности групп интересов в Реестре прозрачности составляет всего 15,5% для высших учебных заведений из стран, входящих в состав ЕС, и 4,3% для стран, не входящих в него. Это позволяет говорить о высоком уровне *недопредставленности* высших учебных заведений в Реестре прозрачности: для заведений из стран ЕС этот уровень составляет соответственно 84,5% и 95,7% для заведений из стран, не входящих в состав ЕС, что позволяет говорить о высоком количественном потенциале роста политики групп интересов в сфере высшего образования в будущем именно среди этих двух подкатегорий групп интересов.

Рекомендации, касающиеся представительства интересов групп в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС.

В ходе расширения политики групп интересов в сфере высшего образования за пределы ЕС стало очевидным, что наибольшие блага от интеграции в сфере высшего образования пока получают страны-участницы ЕС, поскольку, с одной стороны, им доступны блага участия в ЕПВО, а с другой стороны – ресурсы, выделяемые властными институтами ЕС в таких программах, как Erasmus. Для компенсации этой разницы группам интересов из стран, которые находятся в пределах ЕПВО, но вне пределов ЕС, можно рекомендовать более активно участвовать в политике групп интересов в сфере высшего образования в ЕС, поскольку законодательство Союза это позволяет осуществлять вполне законно благодаря регистрации в Реестре прозрачности или открытию офиса в Брюсселе.

Российским группам интересов в сфере высшего образования можно рекомендовать усиливать свое присутствие в политике групп интересов в ЕС, поскольку в настоящее время ввиду существующего кризиса в отношениях между Россией и ЕС взаимодействие между ними зачастую осуществляется через эскалацию, что не ведет к их улучшению. Необходимо реализовывать присутствие российских интересов в сфере высшего образования через существующие формальные процедуры участия в политике групп интересов в ЕС через

регистрацию в Реестре прозрачности, чтобы российские интересы в этой сфере (а также и другие общественные и частные российские интересы) были представлены легально и неконфликтно. Сфера высшего образования может стать самым перспективным направлением налаживания отношений ввиду низкого потенциала конфликтности и долгого участия России в Болонском процессе, а также еще и потому, что Россия является самым крупным участником ЕПВО как географически, так и по общему количеству университетов, действующих на ее территории.

Выводы, касающиеся регулирования представительства интересов групп в международных организациях.

Европейский союз в своем развитии стал первой международной организацией, которая ввела регулирование деятельности групп интересов в своих властных институтах, что делает политику групп интересов в ЕС уникальной. Свидетельством этого является то, что в мире существует 21 страна, которая регулирует лоббирование и адвокатирование, но нет ни одной международной организации, кроме ЕС, которая так же регулировала бы представительство интересов групп.

Применительно к более широкому глобальному контексту необходимо отметить, что международных организаций в мире существует даже больше, чем государств, однако в практике их деятельности игнорируются возможности регулирования деятельности групп по представительству своих интересов. В этой связи можно говорить о том, что необходимость введения практики регулирования деятельности групп интересов во властных институтах международных организаций *созрела* и даже *перезрела*. Такое положение дел показывает высокую актуальность регулирования деятельности групп в различных международных организациях. Однако, *каковы перспективы такого регулирования?* Для ответа на этот вопрос необходимы данные по общему количеству существующих международных организаций и характеристики, которые бы позволяли относить те или иные международные организации к совокупности организаций, где такая практика была бы возможна.

Согласно данным *Ежегодного справочника международных организаций*, в

мире существует 285 традиционных международных межправительственных организаций, 37 из которых являются универсальными, 38 – межконтинентальными, а 210 – региональными[485]. Кроме того, существует большое количество международных неправительственных организаций и международных организаций особых форм (англ. – *organizations of special form*).

Рекомендации, касающиеся регулирования представительства интересов групп в международных организациях.

Для определения того, какие международные организации можно относить к совокупности организаций, где практика регулирования деятельности групп интересов возможна, можно рекомендовать сформировать список характеристик, которые могут быть использованы для их отнесения к этой совокупности.

Это могут быть организации со следующими характеристиками:

- международные межправительственные организации (характеристика *межправительственности* является ключевой для отнесения организации к совокупности тех организаций, где возможно регулирование представительства интересов групп);
- международные межправительственные организации, осуществляющие функции распределения финансовых и иных ресурсов (их деятельность может быть интересна для групп, осуществляющих дистрибутивное лоббирование);
- международные межправительственные организации, осуществляющие нормотворческую функцию для стран-участниц (их деятельность может быть интересна для групп, осуществляющих регулятивное лоббирование);
- международные межправительственные организации, при которых наличествуют группы, имеющие частные или общественные интересы, относящиеся к сфере деятельности этих организаций.

Соответственно, для отбора международных организаций, в деятельности которых имеет смысл регулировать представительство групповых интересов, не

[485] Union of International Associations. Yearbook of International Organizations 2019-2020 // Brussels. – 2019. [Электронный ресурс] URL: https://uia.org/yearbook.

стоит относить организации со следующими характеристиками:

- международные *неправительственные* организации (поскольку они не обладают полномочиями по регулированию и распределению ресурсов, что стало бы интересным для групп, нацеленных на дистрибутивное и регулятивное лоббирование);
- отдельные институты / подразделения международных межправительственных организаций, в которых не осуществляется дистрибутивная или регулятивная деятельность, которая могла бы быть объектом интереса для дистрибутивного или регулятивного лоббирования (на примере ЕС к таким властным институтам можно отнести Европейскую счётную палату или Европейский центральный банк).

Ввиду наличия успешной практики регулирования представительства интересов групп во властных институтах ЕС можно говорить о потенциале регулирования представительства интересов групп на наднациональном уровне применительно к регулированию деятельности групп в других международных межправительственных организациях. Введение такой практики может помочь сделать их деятельность более прозрачной и решать проблему демократического дефицита, являющейся традиционной для деятельности международных организаций.

В контексте того, что обязательное регулирование деятельности групп в соответствии с *Межинституциональным соглашением между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Европейской комиссией об обязательном реестре прозрачности от 20 мая 2021 года*[486] теперь распространяется и на Совет ЕС, а не только на Комиссию и Парламент, как ранее, может ли это говорить о том, что Совет ЕС станет более открытым для лоббирования интересов групп? Если Совет ЕС вдруг стал более открытым для лоббирования, означает ли это, что лоббисты будут пытаться представлять

[486] European Parliament, European Commission, and Council of the European Union. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register L 207/1 11.6.2021 EN [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.08.2021).

интересы групп и в других властных институтах ЕС, таких как Европейский Совет, Суд ЕС, Европейский центральный банк и Счетная палата?

Межинституциональное соглашение между Европейским парламентом, Советом Европейского союза и Европейской комиссией об обязательном реестре прозрачности[487] как нововведение 2021 года формирует новые перспективные исследовательские задачи политики групп интересов в ЕС. К ним можно отнести изучение влияния обязательного характера регулирования деятельности групп в политике групп интересов в ЕС. Также перспективным представляется анализ отличий добровольного регулирования, которое существовало ранее в период с 2011 по 2021 год, и обязательного регулирования, введенного в 2021 году. Важным в свете данного нововведения представляется исследование изменения количества групп интересов в Реестре прозрачности, регистрация которых стала теперь обязательной. Интересной становится тема анализа модели регулирования деятельности групп во властных институтах ЕС в контексте того, что она может стать примером для введения регулирования в других региональных и международных организациях, а также – импульсом для введения обязательного регулирования деятельности групп на уровне государств-членов ЕС. Эти и многие другие темы ждут внимания будущих исследований в области политики групп интересов в ЕС.

[487] European Parliament, European Commission, and Council of the European Union. Interinstitutional Agreement of 20 May 2021 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on a mandatory transparency register L 207/1 11.6.2021 EN [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2021.207.01.0001.01.ENG (дата обращения: 22.08.2021).

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ

1. Источники

1. Council of the European Union. Council configurations. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/ (дата обращения: 01.02.2018).
2. Council of the European Union. The decision-making process in the Council. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/decision-making/ (дата обращения: 01.02.2018).
3. Institutions of the EU : The European Commission – Working as a College. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/about/working-as-college/index_en.htm (дата обращения: 10.11.2014).
4. European Commission, European Parliament. Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organizations and self-employed individuals engaged in EU policy-making and policy implementation of June 23, 2011 // Brussels. – 2011. [Электронный ресурс] URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32011Q0722(01) (дата обращения: 14.11.2019).
5. European Commission, European Parliament. Interinstitutional agreement on the Transparency Register. European Parliament decision of 15 April 2014 on the modification of the interinstitutional agreement on the Transparency Register // Brussels. – 2014. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2014-0376+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 14.11.2019).
6. European Commission. Associations and foundations. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/social-economy/associations-foundations_en (дата обращения: 01.02.2018).
7. European Commission. Directorate for Education, Youth, Sport and Culture. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/departments/education-youth-sport-and-culture_en (дата обращения: 14.11.2019).

8. European Commission. Erasmus program resources // Brussels. – 2017. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/anniversary/resources_en (дата обращения: 17.11.2019).
9. European Commission. Erasmus+ : an expected budget of €3 billion to be invested in young Europeans and to help create European Universities in 2019 // 2018. [Электронный ресурс] URL: https://eeas.europa.eu/delegations/lebanon/52766/erasmus-expected-budget-%E2%82%AC3-billion-be-invested-young-europeans-and-help-create-european_en (дата обращения: 17.11.2019).
10. European Commission. European Commission. Erasmus programme in 2011-12 : the figures explained // Brussels. – 2013. [Электронный ресурс] URL: // Brussels. – 2013 (дата обращения: 17.11.2019).
11. European Commission. Final Proposal for a Inter-institutional Agreement on a mandatory Transparency Register of September 28, 2016 COM(2016) 627 // 2016. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-627-EN-F1-1.pdf (дата обращения: 17.11.2019).
12. European Commission. Institutions of the EU : The European Commission. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/political-leadership_en (дата обращения: 01.02.2018).
13. European Commission. The EU in support of the Bologna Process // Brussels. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/e437d57d-5e32-11e8-ab9c-01aa75ed71a1 (дата обращения: 17.11.2019).
14. European Commission. The European Higher Education Area in 2018 : Bologna Process Implementation Report // Brussels. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/european-higher-education-area-2018-bologna-process-implementation-report_en (дата обращения: 17.11.2019).

15. European Commission. What is the European Universities Initiative? 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/education/education-in-the-eu/european-education-area/european-universities-initiative_en (дата обращения: 14.11.2019).
16. European Commission. Договор о функционировании Европейского союза (Рим, 25 марта 1957 г.) (в редакции Лиссабонского договора 2007 г.), Статья 165 [Электронный ресурс] [Электронный ресурс] URL: http://base.garant.ru/2566558/573825caadc5febfea5a29ea7d10772c/ (дата обращения: 14.11.2019).
17. European Parliament, European Commission. Annual Report on the operations of the Transparency Register 2017 // Brussels. 2018. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency/en-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2017.pdf (дата обращения: 17.11.2019).
18. European Parliament. Committee for Culture and Education. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/committees/en/cult/home.html (дата обращения: 14.11.2019).
19. European Parliament. Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions // 2008. [Электронный ресурс] URL: http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0105+0+DOC+XML+V0//EN&language=EN (дата обращения: 14.11.2019).
20. European Parliament. Resolution on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions // Brussels. 2008. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2008-0197+0+DOC+XML+V0//EN (дата обращения: 17.11.2019).
21. European Parliament. Transparency of lobbying in Member States : Comparative analysis // Brussels. 2016. [Электронный ресурс] URL:

https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf (дата обращения: 17.11.2019).

22. European Parliament. Transparency register : an eagerly-awaited strengthening // Brussels. 2016. [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20160928IPR44301/transparency-register-an-eagerly-awaited-strengthening (дата обращения: 17.11.2019).
23. Болонская декларация : Европейское пространство высшего образования : Совместное заявление европейских министров образования, подписанное в Болонье 19 июня 1999 года // Вестн. рос. филос. о-ва. – 2005. – Т. 33, №1. – С. 74-77.
24. Пражское коммюнике по результатам встречи министров высшего образования, посвященной вопросам формирования ЕПВО от 19 мая 2001 года [Электронный ресурс] URL: http://www.russia.edu.ru/information/legal/law/inter/praha/ (дата обращения: 14.11.2019).

2. Литература

25. A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – 70 p.
26. Advocacy and Campaigning Course Toolkit. / Coulby H. – Cyprus : International NGO Training and Research Centre, 2008. – 40 p.
27. Agendas, Alternatives, and Public Policies. / Kingdon J. – New York HarperCollins, 1995. – 280 p.
28. Allard N.W. Lobbying is an Honorable Profession : The Right to Petition and the Competition to be Right // Stanford Law & Policy Review, 2008. – Vol. 19, № 1. – pp. 23-68.
29. Austen-Smith D., Wright J.R. Counteractive lobbying // American Journal of Political Science. – 1994. – pp. 25-44.

30. Barron A., Darricote A. The Effects of National Culture on Corporate Lobbying in Brussels : An Exploratory Study // Global Management Journal. – 2009. – Vol. 1. – 7 p.
31. Basic interests : The Importance of Groups in Politics and in Political Science. / Baumgartner F. R., Leech B. L. : Princeton University Press, 1998. – 248 p.
32. Baumgartner F. R., Jones B. D. Agenda dynamics and policy subsystems // The Journal of Politics, 1991. – Vol. 53, № 04. – pp. 1044-1074.
33. Beerkens E. The Emergence and Institutionalisation of the European Higher Education and Research Area // European Journal of Education, 2008. – Vol. 43, № 4. – pp. 407-425.
34. Bennett R.J. The impact of European economic integration on business associations : The UK case // West European Politics. – 1997. – Vol. 20, № 3. – pp. 61-90.
35. Beyers J. Multilevel venue-shopping in Europe : A comparative analysis of interest organizations in four EU member-states – Antwerp, Belgium : University of Antwerp, 2009. – 32 p.
36. Beyers J. Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations // West European Politics, 2008. – Vol. 31, № 6. – pp. 1188-1211.
37. Beyers J. Voice and Access : Political Practices of European Interest Associations // European Union Politics. – 2004. – Vol. 5, № 2. – pp. 211-240.
38. Beyers J., Eising R., Maloney W. Researching interest group politics in Europe and elsewhere : much we study, little we know? // West European Politics, 2008. – Vol. 31, № 6. – pp. 1103-1128.
39. Beyers J., Kerremans B. Critical resource dependencies and the Europeanization of domestic interest groups // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 460-481.
40. Boras D. Why University Networks Matter : Role and Impact in EU and South East Europe // Belgrade. 2018. [Электронный ресурс] URL: www.unica-network.eu/sites/default/files/unica_damir_boras_keynote_speech_belgrade_rectors_seminar_2018-05-25.pdf (дата обращения: 01.12.2018).

41. Bouwen P. Corporate lobbying in the European Union : the logic of access // Journal of European Public Policy. – 2002. – Vol. 9, № 3. – pp. 365-390.
42. Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union : Towards a Theory of Access // European University Institute – Political and Social Sciences Papers. – 2001. – 49 p.
43. Bouwen P. The European Commission // Lobbying in the European Union : Institutions, actors, and issues / Coen D., Richardson J. – Oxford : Oxford University Press, 2009. – pp. 19-38.
44. Bouwen P. The logic of access to the European Parliament : business lobbying in the Committee on Economic and Monetary Affairs // Journal of Common Market Studies. – 2004. – Vol. 42, № 3. – pp. 473-495.
45. Brankovic J. Associations of Higher Education Institutions: Types, trends and implications //Higher Education in Russia and Beyond. – 2018. – Vol. 15. – №. 1. – pp.13-14.
46. Broscheid A., Coen D. Insider and outsider lobbying of the European commission an informational model of forum politics // European Union Politics. – 2003. – Vol. 4, № 2. – pp. 165-189.
47. Broscheid A., Coen D. Lobbying activity and fora creation in the EU : empirically exploring the nature of the policy good // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 346-365.
48. Burns T.R., Carson M. European Union, neo-corporatist, and pluralist governance arrangements : Lobbying and policy-making patterns in a comparative perspective // International Journal of Regulation and Governance. – 2002. – Vol. 2, № 2. – pp. 129-175.
49. Burquel N., Van Vught F. Benchmarking in European Higher Education : A step beyond current quality models // Tertiary Education and Management. – 2010. – Vol. 16, № 3. – pp. 243-255.
50. Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. 2009. – 48 p.
51. Burson-Marsteller. Effective Lobbying in Europe : The View of Policymakers // 2013. – 80 p.

52. Camp M.J. No Longer Exempt: Higher Education's Entrée into Lobbying. – Columbia University, 2021. – 223 p.
53. Campante F.R., Ferreira F.H. Inefficient lobbying, populism and oligarchy // Journal of Public Economics. – 2007. – Vol. 91, № 5. – pp. 993-1021.
54. Cirone A. Patterns of Interest Group Lobbying at the EU : Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice. – Princeton, 2011. – 27 p.
55. Coen D. Empirical and theoretical studies in EU lobbying // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 333-345.
56. Coen D. Environmental and business lobbying alliances in Europe : Learning from Washington // The business of global environmental governance. – 2005. – pp. 197-220.
57. Coen D. The evolution of the large firm as a political actor in the European Union // Journal of European Public Policy. – 1997. – Vol. 4, № 1. – pp. 91-108.
58. Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability. / Aspinwall M., Greenwood J. : Routledge, 2013. – 262 p.
59. Collective Action in the European Union : Interests and the New Politics of Associability. / Greenwood J., Aspinwall M. : Routledge, 1998. – 256 p.
60. Comparative perspectives on social movements : Political opportunities, mobilizing structures, and cultural framings. / McAdam D., McCarthy J.D., Zald M.N. : Cambridge University Press, 1996. – 444 p.
61. Cowles M.G. The Transatlantic Business Dialogue and Domestic Business-Government Relations // Transforming Europe : Europeanization and Domestic Change Cornell University Press, 2001. – pp. 159-179.
62. Craig M. Lobbying at the European Parliament-Two legislative cases : F-gases and REACH // The Greens | European Free Aliiance in the European Parliament. – 2008. – 55 p.
63. Cram L. The EU institutions and collective action : constructing a European interest? // Collective action in the European Union : interests and the new politics of associability / Aspinwall M., Greenwood J.Routledge, 2013. – pp. 63-80.

64. Cram L. The European Commission as a Multi-organisation : Social Policy and IT Policy in the EU // Journal of European Public Policy. – 1994. – Vol. 1 (1). – pp. 195-218.
65. Curtin D. Private interest representation or civil society deliberation? A contemporary dilemma for European Union governance // Social & Legal Studies. – 2003. – Vol. 12, № 1. – pp. 55-75.
66. Dakowska D., Serrano-Velarde K. Handbook of European Policies : Interpretive approaches to the EU / Heinelt H., Münch S.Edward Elgar, 2018. – pp. 260-272.
67. De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – 8 p.
68. De Bruycker I., Beyers J. Who Wins Media Space and Why? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media // 13th European Union Studies Association Biennial Conference – Baltimore, US, 2013. – 24 p.
69. Dobbins M., Horváthová B., Labanino R.P. Exploring interest intermediation in Central and Eastern Europe: is higher education different? //Interest Groups & Advocacy. – 2021. – T.10. – №.4. – pp. 399-429.
70. Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – 25 p.
71. Downsizing Democracy : How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public. / Crenson M.A., Ginsberg B. – Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2002. – 294 p.
72. Dür A. Measuring Interest Group Influence in the EU : A Note on Methodology // European Union Politics, 2008. – Vol. 9, № 4. – pp. 559-576.
73. Dür A., De Bièvre D. The question of interest group influence // Journal of Public Policy, 2007. – pp. 25-43.
74. Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy, 2012. – 32 p.

75. Eising R. Institutional Context, Organizational Resources and Strategic Choices Explaining Interest Group Access in the European Union // European Union Politics, 2007. – Vol. 8, № 3. – pp. 329-362.
76. Eising R. Interest groups and the European Union // European Union PoliticsOxford University Press, 2003. – pp. 192-207.
77. Eising R. The access of business interests to EU institutions : towards elite pluralism? // Journal of European Public Policy, 2007. – Vol. 14, № 3. – pp. 384-403.
78. European Union : Power and Policy-Making. / Richardson J. : Routledge, 2002. – 416 p.
79. European University Association. Europe's Universities Shaping the Future EUA Strategic Plan. Brussels. 2020. 10 p. – [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/downloads/content/eua%20strategic%20plan%20final.pdf (дата обращения: 22.08.2021).
80. Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany : A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. / Chari R., Murphy G. – Dublin : Trinity College, 2006. – 170 p.
81. Frith A. Guidebook to EU Decision-Making in Education and Training. – 2018. [Электронный ресурс] URL: http://lllplatform.eu/lll/wp-content/uploads/2018/08/EU-guide_final_2018.pdf (дата обращения: 14.11.2019).
82. Garben S. The Bologna process : from a European law perspective // European Law Journal, 2010. – Vol. 16, № 2. – pp. 186-210.
83. Governance in Europe : the Role of Interest Groups. / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – 163 p.
84. Govorun A. The choice of lobbying strategy : direct contacts with officials or mediation via business associations // Basic research program : Working papers (National Research University Higher School of Economics), 2013. – 22 p.

85. Greenwood J., Dreger J. The Transparency Register : A European vanguard of strong lobby regulation // Interest groups & Advocacy, 2013. – Vol. 2, № 2. – pp. 139-162.
86. Grossman G., Helpman E. Protection for Sale // The American Economic Review, 1994. – Vol. 84, № 4. – pp. 833-850.
87. Hadjikhani A., Ghauri P. Multinational enterprises and their lobbying activities in the European Union // Corporate and Institutional Transparency for Economic Growth in Europe / Oxelheim L. – Oxford : Emerald Publishing, 2006. – pp. 371-397.
88. Hall R.L., Deardorff A.V. Lobbying as legislative subsidy // American Political Science Review, 2006. – Vol. 100, № 1. – pp. 69-84.
89. Hansen L. A Lobbyist by Any Other Name? National Public Radio. – 2006. [Электронный ресурс] URL: http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187 (дата обращения: 01.02.2018).
90. Hauser H. European Union Lobbying Post-Lisbon : An Economic Analysis // Berkeley Journal of International Law, 2011. – Vol. 29, № 2. – pp. 680-709.
91. Hayes-Renshaw F., Van Aken W., Wallace H. When and Why the EU Council of Ministers Votes Explicitly? // Journal of Common Market Studies, 2006. – Vol. 44, № 1. – pp. 161-194.
92. Heywood A. Groups, Interests and Movements // PoliticsPalgrave, 1997. – 528 p.
93. Hix S. Interest Representation // The political system of the European Union. – New York : St. Martin’s Press, 1999. – pp. 188-208.
94. Hojnacki M. Interest groups’ decisions to join alliances or work alone // American Journal of Political Science, 1997. – pp. 61-87.
95. Hojnacki M., Kimball D.C. PAC contributions and lobbying contacts in congressional committees // Political Research Quarterly, 2001. – Vol. 54, № 1. – pp. 161-180.
96. Holyoke T.T. Choosing battlegrounds : Interest group lobbying across multiple venues // Political Research Quarterly, 2003. – Vol. 56, № 3. – pp. 325-336.

97. Hosli M.O., Nolke A., Beyers J. Contending political-economy perspectives on European interest group activity // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – pp. 42-56.
98. Hula K. Rounding Up the Usual Suspects : Forging Interest Group Coalitions // Interest Group Politics / Cigler A., Loomis B. – Washington, DC : CQ Press, 1995. – pp. 239-258.
99. Imig D. Advocacy by proxy : The children's lobby in American politics // Journal of Children and Poverty, 1996. – Vol. 2, № 1. – pp. 31-53.
100. Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy. / Fairbrass J., Warleigh A. – London : Routledge, 2002. – 320 p.
101. Interest representation in the European Union. / Greenwood J. : Palgrave Macmillan, 2011. – 269 p.
102. Jenkins J.C. Resource mobilization theory and the study of social movements // Annual review of sociology, 1983. – pp. 527-553.
103. Judge D., Earnshaw D. No simple dichotomies : lobbyists and the European Parliament // Journal of Legislative Studies, 2002. – Vol. 8, № 4. – pp. 61-79.
104. Kafkova T. Interest groups as important actors for the European Commission : Stronger voice of diffuse interest groups. Central European University, 2007. – 63 p.
105. Keck M.E., Sikkink K. Transnational advocacy networks in international and regional politics // International Social Science Journal, 1999. – Vol. 51, № 159. – pp. 89-101.
106. Keeling R. The Bologna Process and the Lisbon Research Agenda : the European Commission's expanding role in higher education discourse // European Journal of Education, 2006. – Vol. 41, № 2. – pp. 203-223.
107. Keohane R.O., Nye J.S. Power and Interdependence: World Politics in Transition (Boston, Little & Brown and Company). – 1977. – 300p.
108. Klüver H. Lobbying as a collective enterprise : Interest groups and policy-making in the European Union // Journal of European Public Policy, 2011. – pp. 59-76.

109. Klüver H., Spoon J.-J. Bringing salience back in : Explaining voting defection in the European Parliament // Party Politics, 2013. – Vol. 21, № 4. – pp. 12.
110. Koeppl P. The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission : A first-time survey of the EU Commission's civil servants // Journal of Public Affairs, 2001. – Vol. 1, № 1. – pp. 69-80.
111. Kohler-Koch B. Organized Interests in the European Commission and the European Parliament // European Integration Online Papers, 1997. – Vol. 1, № 9. – pp. 27.
112. Kohler-Koch B., Quittkat C. Intermediation of Interests in the European Union // MZES Working Paper, 1999. – 29 p.
113. Kreppel A., Tsebelis G. Coalition formation in the European Parliament // Comparative Political Studies, 1999. – Vol. 32, № 8. – pp. 933-966.
114. Laboutkova S. EU Institutions and interest groups : the potential for conflict? // Acta Academica Karviniensia, 2008. № 2. – pp. 119-131.
115. Lagerlöf J. Lobbying, information, and private and social welfare // European Journal of Political Economy, 1997. – Vol. 13, № 3. – pp. 615-637.
116. Lehmann W., Bosche L. Lobbying in the European Union : Current rules and practices / European Parliament. – Luxembourg, 2003. – 68 p.
117. Lehmbruch G. Liberal corporatism and party government // Trends Toward Corporatist Intermediation. – London : SAGE Publications, 1979. – pp. 147-183.
118. Top spenders on lobbying in the European Commission and the European Parliament. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://lobbyfacts.eu/reports/lobby-costs/all (дата обращения: 28.11.2018).
119. Lobbying and policy change : Who wins, who loses, and why. / Baumgartner F. R., Berry J. M., Hojnacki M., Leech B. L., Kimball D.C. : University of Chicago Press, 2009. – 360 p.
120. Lobbying in the new Europe. / Joos K. : John Wiley & Sons, 2011. – 244 p.
121. Lobbying the European Union : Institutions, Actors, and Issues. / Coen D., Richardson J. : Oxford University Press, 2009. – 390 p.

122. Lobbying the European Union. / Charrad K. – Münster : Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2005. – 24 p.
123. Lowery D. Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying // Polity, 2007. – Vol. 39, № 1. – pp. 29-54.
124. Lowery D., Gray V. A neopluralist perspective on research on organized interests // Political Research Quarterly, 2004. – Vol. 57, № 1. – pp. 164-175.
125. Mahoney C. Networking vs. Allying : The Decision of Interest Groups to Join Coalitions in the US and the EU // Journal of European Public Policy, 2007. – Vol.14, №3, pp. 366-383.
126. Mahoney C. The Power of Institutions : State and Interest Group Activity in the European Union // European Union Politics, 2004. – Vol. 5, № 4. – pp. 441-466.
127. Maloney W. The Professionalization of Representation : Biasing Participation // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B. Connex, 2009. – pp. 69-85.
128. Marshall D. Who to lobby : Institutional and organisational constraints to influencing European Parliamentary Committees // 11th European Union Studies Associated Conference – California, US, 2009. – 31 p.
129. Mazey S., Richardson J. British Pressure Groups in the European Community : The Challenge of Brussels // Parliamentary Affairs 45(1), 1992. – pp. 92-107.
130. Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – pp. 247-265.
131. Mazey S., Richardson J. Interest groups and EU policy-making // European Union : Power and Policy-Making, London. – 2006. – pp. 217-237.
132. Michalowitz I. Beyond corporatism and pluralism : towards a new theoretical framework // Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy / Fairbrass J., Warleigh A. – London : Routledge, 2002. – pp. 35-53.

133. Michalowitz I. Lobbying as a Two-way Strategy : Interest Intermediation or Mutual Instrumentalisation? // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – pp. 75-93.
134. Milbrath L.W. Lobbying as a communication process // Public Opinion Quarterly, 1960. – Vol. 24, № 1. – pp. 32-53.
135. National public and private EC lobbying. / Van Schendelen M., Petrus Christophorus M. : Dartmouth Publishing Group, 1993. – 291 p.
136. Nielsen F., Salk J. The ecology of collective action and regional representation in the European Union // European Sociological Review, 1998. – Vol. 14, № 3. – pp. 231-254.
137. Oliver P.E., Marwell G. Mobilizing technologies for collective action // Frontiers in social movement theory. – 1992. – pp. 251-72.
138. Olson M. The rise and decline of nations: Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities. – Yale University Press, 1982. – 276 p.
139. Organizations and Organization Theory. / Pfeffer J. – London : Pitman, 1982. – p.193.
140. Organizing for collective action : The political economies of associations. / Knoke D.: Transaction Publishers, 1990. – 258 p.
141. Ottersen O.P. EU set to fund European university networks. – 2018. [Электронный ресурс] URL: https://blog.ki.se/rektor/eu-set-to-fund-european-university-networks/ (дата обращения: 14.11.2019).
142. Outside lobbying : Public opinion and interest group strategies. / Kollman K. : Princeton University Press, 1998. – 216 p.
143. Pathologies of rational choice theory : A critique of applications in political science. / Green D., Shapiro I. – New Haven, US : Cambridge University Press, 1994. – 254 p.
144. Pechar H. “The Bologna Process” : A European Response to Global Competition in Higher Education // Canadian Journal of Higher Education, 2007. – Vol. 37, № 3. – pp. 109-125.

145. Peters B.G. Interest Groups and European Governance : A Normative Perspective // Governance in Europe : the Role of Interest Groups / Warntjen A., Wonka A. – Baden-Baden : Nomos, 2004. – pp. 56-65.
146. Peterson M. The Presidency and Organized Interests : White House Patterns of Interest Group Liaison // American Political Science Review, 1992. – № 86.3. – pp. 612-25.
147. Pijnenburg B. EU lobbying by ad hoc coalitions : an exploratory case study // Journal of European Public Policy, 1998. – Vol. 5, № 2. – pp. 303-321.
148. Pluralist Democracy in The United States : Conflict and Consent. / Dahl R. A. – Chicago : Rand McNally, 1967. – 471 p.
149. Political organizations. / Wilson J.Q. – New York : Basic Books, 1973. – 359 p.
150. Political parties and interest groups : Shaping democratic governance. / Thomas C.S. : Lynne Rienner Publishers, 2001. – 353 p.
151. Poloni-Staudinger L.M. The Domestic Opportunity Structure and Supranational Activity : An Explanation of Environmental Group Activity at the European Union Level // European Union Politics, 2008, Vol. 9, № 4. – pp. 531-558.
152. Powell W. Neither market nor hierarchy : network forms of organization // Research in Organizational Behaviour, 1990. – Vol. 12. – pp. 295–336.
153. Pressure Groups and British Politics. / Grant W. – Basingstoke : Macmillan, 2000. – 264 p.
154. Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science, 2011. – pp. 445-459.
155. Representing interests in the European Union. / Greenwood J. – Basingstoke : Macmillan, 1997. – 292 p.
156. Research guide to U.S. and international interest groups. / Thomas C.S. : Praeger Publishers, 2004. – 554 p.
157. Restructuring Europe : centre formation, system building and political structuring between the nation-state and the European Union. / Bartolini S. : Oxford University Press, 2005. – 415 p.

158. Richardson J. Government, interest groups and policy change // Political Studies. – 2000. – Vol. 48, № 5. – pp. 1006-1025.
159. Rival M. Lobbying by firms to influence public decision : is it a legal or an illegal networking? The cases of France and the United Kingdom // 21st EGOS Colloquium : Unlocking Organizations – Berlin, 2005. – 21 p.
160. Rometsch D., Wessels W. The Commission and the Council of the Union // The European Commission / Edwards G., Spence D. – London : Cartermill International Ltd., 1997. – pp. 202-224.
161. Saurugger S. Democratic "misfit"? Conceptions of civil society participation in France and the European Union // Political Studies, 2007. – Vol. 55, № 2. – pp. 384-404.
162. Schlozman K., Verba S., Brady H., Jones P., Burch T. Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interest System // American Political Science Association 2008 Annual Meeting – Boston, US, 2008. – 57 p.
163. Schmitter P. Reflections on where the theory of neo-corporatism has gone and where the praxis of neo-corporatism may be going // Patterns of corporatist policy-making / Lehmbruch G., Schmitter P. – London : SAGE Publications, 1982. – pp. 259-279.
164. Streeck W., Schmttter P. From national corporatism to transnational pluralism : organized interests in the single European market // Politics & Society, 1991. – Vol. 19, № 2. – pp. 133-164.
165. Tallberg J. Delegation to supranational institutions : why, how, and with what consequences? // West European Politics, 2002. – Vol. 25, № 1. – pp. 23-46.
166. Tandberg D.A. Politics, interest groups and state funding of public higher education // Research in Higher Education, 2010. – Vol. 51, № 5. – pp. 416-450.
167. Tarrow S. Mentalities, political cultures, and collective action frames // Frontiers in social movement theory. – 1992. – pp. 174-202.
168. The Council of Ministers. / Hayes-Renshaw F., Wallace H. – London : Macmillan, 1997. – 298 p.
169. The Council of the European Union. / Westlake M. : Gale Group, 1995. – 256 p.

170. The Future of European Universities : Renaissance or Decay / Lambert R., Butler N. – London : Centre for European Reform, 2006. – 67 p.
171. The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. / Truman D.B. : Alfred A. Knopf, 1951. – 544 p.
172. The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups. / Olson M. : Harvard University Press, 1965. – 186 p.
173. The organization of business interests : a research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe. / Schmitter P. C., Streeck W., 1981. – 270 p.
174. The Political Economy of Expertise : Information and Efficiency in American National Politics. / Esterling K. M. – Ann Arbor : University of Michigan Press, 2005. – 304 p.
175. The Political System of the European Union. / Hix S. – London : Palgrave, 2005. – 448 p.
176. The Process of Government : A Study of Social Pressures. / Bentley A. F. – Chicago : University of Chicago Press, 1908. – 501 p.
177. The scale of interest organization in democratic politics : Data and research methods. / Halpin D., Jordan G. : Palgrave Macmillan, 2012. – 267 p.
178. The Semi-Sovereign People : A Realist's View of Democracy in America. / Schattschneider E.E. : Wadsworth Publishing, 1975. – 176 p.
179. The Washington Lobbyists. / Milbrath L.W. – Chicago : Rand McNally, 1963. 431c.
180. Thomas C.S. Non-Governmental Organizations as a Lobbying Force in the European Union : Myths and Realities // European Union Studies Association Biennial Conference – Pittsburgh, US, 1999. – 23 p.
181. Trends toward corporatist intermediation. / Schmitter P. – London : SAGE Publications, 1979. – 326 p.
182. Union of International Associations. Yearbook of International Organizations 2019-2020 // Brussels. – 2019. [Электронный ресурс] URL: https://uia.org/yearbook.

183. UniRank International Higher Education Directory. Universities in Europe: European Universities by Country. – 2019. [Электронный ресурс] URL: https://www.4icu.org/Europe/ (дата обращения: 15.03.2019).
184. Warleigh A. "Europeanizing" civil society : NGOs as agents of political socialization // Journal of Common Market Studies, 2001. – Vol. 39, № 4. – pp. 619-639.
185. Watson L. Influence Abroad : The state of global lobbying disclosure. [Электронный ресурс] URL: https://sunlightfoundation.com/2016/11/30/influence-abroad-the-state-of-global-lobbying-disclosure/ (дата обращения: 06.06.2019).
186. Webster’s Eleventh New Collegiate Dictionary. / Meriam-Webster – Springfield : Merriam-Webster, 2004. – 1664 p.
187. Who Governs? Power and Democracy in an American City. / Dahl R. A. – New Haven, US : Yale University Press, 1961. – 384 p.
188. Wonka A., Baumgartner F. R., Mahoney C., Berkhout J. Measuring the size and scope of the EU interest group population // European Union Politics. – 2010. – pp. 463-476.
189. Yee A.S. Cross-National Concepts in Supranational Governance : State–Society Relations and EU Policy Making // Governance, 2004. – Vol. 17, № 4. – pp. 487-524.
190. Болонский процесс : проблемы и перспективы [сборник статей] / под ред. М.М. Лебедевой. – М. : «Оргсервис-2000», 2006. – 208 с.
191. Власова О.Ю. Модели образовательной политики современных европейских государств : сравнительный анализ : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.02 / Власова Ольга Юрьевна. – М., 2013. – 24 с.
192. Встреча министров образования стран-участниц Болонского процесса. Лёвенское коммюнике, посвященное вопросам развития ЕПВО в новом десятилетии, от 29 апреля 2009г. [Электронный ресурс] URL: http://akvobr.ru/bolonskii_process_kommunike_ministrov_obrazovania.html (дата обращения: 14.11.2019).

193. Добросмыслов Д.В. Правовое регулирование лоббистской деятельности и продвижения интересов частных лиц в ЕС : автореф... дис. канд. юрид. наук : 12.00.10 / Добросмыслов Денис Владимирович. – М., 2014. – 28 с.
194. Европейская интеграция : учебник / под ред. О.В. Буториной. – М. : Издательский Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.
195. Европейский союз в XXI веке : время испытаний. /Под ред.О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. М. : Весь мир, 2013. – 656 с.
196. Ефремова Н.Ф., Месхи Б.Ч., Шведова С.В. Обеспечение качества образования в условиях европейской интеграции. – 2018. – 176 с.
197. Задорожнюк И.Е., Киреев С.В. Рейтингование вузов : социологическое обеспечение // Высшее образование в России, 2016. – № 11. – С. 55–65.
198. Информация о проведении Конференции Экономического форума Северо-Восточной Азии 16-17 августа 2013г. в ДВФУ https://www.dvfu.ru/news/fefu-news/konferencia-ekonomiceskogo-foruma-severo-vostocnoj-azii-nacala-svou-rabotu-v-kampuse-dvfu/?date=2021-09-27&PAGEN_2=1
199. Касаткин П.И. Ценностная аксиоматика образовательного пространства : автореф... дис. д-ра. филосов. наук : 09.00.13/ Касаткин Петр Игоревич. – М., 2018. – 56 с.
200. Касаткин П.И., Силантьева М.В. Антропологический аспект глобальных моделей образования: поиски и решения // Полис. Политические исследования. 2017. – № 6. – С. 137-149. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.17976/jpps/2017.06.10 (дата обращения: 22.08.2021).
201. Константинова А.В. Университеты в системе высшего образования : стратегии и перспективы развития в современной России : автореф... дис. канд. социолог. наук : 22.00.08 / Константинова Анастасия Викторовна. – М., 2017. – 27 с.
202. Конышев В.Н., Сергунин А.А., О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия : Гуманитарные и общественные науки. 2011. – №6. – С. 100-107.

203. Королев Е.А. Взаимодействие бизнеса и власти на примере политических институтов Европейского союза : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.04 / Королев Евгений Александрович. – М., 2006. – 26 с.
204. Ларионова М.В. Развитие интеграционных процессов в образовании : анализ европейского опыта. Ст. 2 / М.В. Ларионова // Высш. образование сегодня. – 2006. – № 3. – С. 44-49.
205. Лебедева М.М. Международно-политические процессы интеграции образования // Интеграция образования. 2017. – Т. 21, № 3. – С. 385–394.
206. Леви Д.А. Проблемы лоббирования на национальном и наднациональном уровнях (на примере Европейского союза) : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.04 / Леви Дмитрий Андреевич. – СПб, 2006. – 28 с.
207. Меликян А.В. Основные характеристики международных сетей университетов // Вопросы образования. – 2014. – № 3. – С. 100-117.
208. Насонкин В.В. Национальное и региональное измерение государственной образовательной политики в контексте глобализации (на примере ЕС) : автореф... дис. д-ра. полит. наук : 23.00.04 / Насонкин, Владимир Владиславович. – СПб, 2017. – 40 с.
209. Никулин Л.Ф., Мамедов Р.А. Лоббирование как механизм менеджмента // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2008. – №1. – С. 38-40.
210. Орлов К.А., Агапов И.А., Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального аппарата лоббизма // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. – №4. – С. 15-20.
211. Перегудов С.П. Группы интересов в условиях перехода к информационному обществу //Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – №. 6. – С. 13-20.
212. Перегудов С.П. Корпорации, общество, государство: Эволюция отношений. – 2003. – 352 с.

213. Перегудов С.П. Лоббизм российского крупного бизнеса в Европейском союзе (макроуровень) //Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – №. 9. – С. 49-63.
214. Перегудов С.П. Политическое представительство интересов: опыт Запада и проблемы России //Полис. Политические исследования. – 1993. – №. 4. – С. 115-124.
215. Перегудов С.П. Ренессанс корпоративизма? //Куда идет Россия. 1998. – С. 130-139.
216. Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. – Эдиториал УРРС, 1999. – 352 с.
217. Перегудов С.П., Уткин А.И., Костяев С.С. Лоббизм российского бизнеса в США и ЕС: эволюция и перспективы //М.: ИСКРАН. 2009. – 65 с.
218. Писарев И.И. «Европеизация» деятельности аналитических центров в политике групп интересов в ЕС //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. – 2021. – Т. 21. – №. 1. – С. 49-63. [Электронный ресурс] URL: doi: 10.22363/2313-0660-2021-21-1-49-63 (дата обращения: 01.02.2022).
219. Писарев И.И. Общественные предубеждения против лоббирования и его регулирование как способ их преодоления //Ойкумена. Регионоведческие исследования. – 2020. – №. 3 (54). [Электронный ресурс] URL: doi: 10.24866/1998-6785/2020-3/149-157 (дата обращения: 01.02.2022).
220. Писарев И.И. Сопоставительный анализ использования ключевых англоязычных и русскоязычных терминов политики групп интересов // Вестник МГИМО-Университета. 2018. – Т. 63, №6. – С. 212-241. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-212-241 (дата обращения: 01.02.2020).
221. Политическая идентичность и политика идентичности. В двух томах. Т.2: Идентичность и социально-политические изменения в XXI веке. Отв. ред. И.С. Семененко. М., Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2012. – 471 с.

222. Потемкина О.Ю., Бабынина Л.О. Лоббизм и легитимность в Европейском союзе // Современная Европа. 2018. – Т. 81, № 2. – С. 135-140.
223. Руденкова Д.Э. Лоббизм в Европейском союзе политические аспекты регулирования : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.02 / Руденкова Дарья Эдуардовна. – М., 2016. – 21 с.
224. Самойлов В.А., Громова Н.В., Улитина Е.В. Международные рейтинги университетов – современный инструмент интеграции России в мировое образовательное пространство // Науковедение. 2013. – Т. 19, №6. – 8 с.
225. Семененко И.С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве : Концепции и практика на Западе и в России : диссертация ... доктора политических наук : 23.00.02. – М., 2001. – 382 с.
226. Семененко И.С. Группы интересов на Западе и в России. Концепции и практика. М.: ИМЭМО РАН. – 2001. – 154 с.
227. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25 : Международные отношения и мировая политика. 2009. – № 1. – С. 28-45.
228. Фалькина Т.Ю., Агапов И.О. К вопросу о легальном определении лоббирования // Вестник Московского университета МВД России. 2016. – №1. – С. 29-32.
229. Харкевич М.В., Писарев И.И., Чересов В.С., Новоградская М.О. Сравнительный анализ деятельности американских НКО в КНР и китайских НКО в США //Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Международные отношения. 2021. – Т. 21. №. 2. – С. 350-371. [Электронный ресурс] URL: doi: 10.22363/2313-0660-2021-21-2-350-371 (дата обращения: 01.02.2022).
230. Чернышева В.А. Лоббирование интересов бизнеса в политических органах и институтах ЕС : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.04 / Чернышева Вероника Анатольевна. – М., 2013. – 24 с.

231. Ширяев И.М. Экономическое значение образования в контексте теорий социального капитала и групп интересов // Вопросы регулирования экономики. 2014. – Т. 5, № 3. – С. 55-67.
232. Щелоков А.А. Экологический лоббизм в России и Европейском союзе : институционально-технологическое обеспечение : автореф... дис. канд. полит. наук : 23.00.02 / Щелоков Александр Александрович. – Нижний Новгород, 2010. – 31 с.
233. Яровой Г.О., Белокурова Е.В. Европейский союз для регионов : что можно и нужно знать российским регионам о ЕС. – СПб. : Норма, 2012. – 368 с.

3. Электронные ресурсы

234. Encyclopedia Britannica. Interest group. [Электронный ресурс] URL: https://www.britannica.com/topic/interest-group (дата обращения: 01.02.2018).
235. EUA suspends membership of 14 Russian universities following statement by university leaders [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/news/842:eua-suspends-membership-of-12-russian-universities-following-statement-by-university-leaders.html (дата обращения: 23.03.2022).
236. European University Association 2020 Annual Report. – 2021. [Электронный ресурс] URL: https://eua.eu/downloads/publications/2020%20ar.pdf (дата обращения: 05.04.2022).
237. European University Association: Profile of registrant at the Transparency Register URL:https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/displaylobbyist.do?id=81122172998-09 (дата обращения: 22.08.2021).
238. Eurostat. Tertiary education statistics. 2018. [Электронный ресурс] URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Tertiary_education_statistics#Participation_by_level (дата обращения: 15.03.2019).
239. Information on Glyn Ford on the website of the European Parliament [Электронный ресурс] URL:

https://www.europarl.europa.eu/meps/en/1413/GLYN_FORD/history/5#detailedcardmep (дата обращения: 30.04.2022).

240. Transparency Register. [Электронный ресурс] URL: http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do (дата обращения: 22.08.2021).
241. World University Rankings. [Электронный ресурс] URL: https://www.timeshighereducation.com/world-university-rankings (дата обращения: 12.08.2021).
242. Глоссарий на сайте «Новая Европа». Европейское пространство исследований (ERA). [Электронный ресурс] URL: http://n-europe.eu/glossary/term/607 (дата обращения: 14.11.2019).
243. Онлайн-словарь «Мультитран». Словарная статья "Lobbying". [Электронный ресурс] URL: https://www.multitran.com/m.exe?s=lobbying&l1=2&l2=1 (дата обращения: 01.02.2018).
244. Сайт Европейской ассоциации учреждений высшего образования. [Электронный ресурс] URL: https://www.eurashe.eu/about/members/ (дата обращения: 14.11.2019).
245. Толстых П.А., Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] URL: http://www. lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (дата обращения: 01.02.2018).

Приложение I.

Определение и соотношение основных понятий политики групп интересов

Лоббирование

В литературе представлено несколько версий происхождения термина «лоббирование» (англ. – *lobbying*). Наиболее поздняя и популярная, «американская» версия, переходит из публикации в публикацию и относит распространение и популяризацию употребления термина «лоббирование» к периоду правления восемнадцатого американского президента Улисса Гранта, занимавшего свою должность с 1869 по 1877 год. В соответствии с этой версией президент Грант после пожара в Белом доме на некоторое время перебрался в находящийся по соседству Отель «Виллард» (англ. – *Willard Hotel*), *лобби* которого он часто посещал для того, чтобы выпить виски и выкурить сигару, где его всегда ожидали *лоббисты*, которые пользовались этой возможностью, чтобы обсудить с президентом важные для себя вопросы[488].

Начало же употребления термина «лоббирование» в США Вебстерский словарь относит к 1837 году[489], однако Оллард утверждает, что начало употребления термина «лоббирование» в США в официальных документах стоит относить к 1808 году, когда оно нашло свое первое отражение в анналах десятого Конгресса США[490].

Кроме того, известна более старая «британская» версия происхождения термина «лоббирование», относящая появление данного термина в Великобритании к 1640 году. В то время просители, которые обращались к парламентариям с просьбами, собирались в просторном помещении, называемом *лобби,* где они и ожидали парламентариев перед началом и после завершения парламентских дебатов[491].

---

[488] Research guide to U.S. and international interest groups. / Thomas C.S. : Praeger Publishers, 2004. – p.151
[489] Webster's Eleventh New Collegiate Dictionary. / Meriam-Webster – Springfield : Merriam-Webster, 2004. – p.730
[490] Allard N.W. Lobbying is an Honorable Profession : The Right to Petition and the Competition to be Right // Stanford Law & Policy Review, 2008. – Vol. 19, № 1. – pp. 23-68.
[491] Hansen L. A Lobbyist by Any Other Name? National Public Radio. – 2006. [Электронный ресурс] URL: http://www.npr.org/templates/story/story.php?storyId=5167187 (дата обращения: 01.02.2018).

Какая бы версия происхождения термина «лоббирование» ни была верной, этимология этого термина в английском языке связана со словом «лобби» (англ. – *lobby*), которое в контексте данной работы обозначает большую комнату ожидания или холл, расположенный перед палатой парламента, например, Палатой общин или Палатой лордов в Великобритании или Конгресса США; место, где представители групп проводят свои встречи с законодателями и обсуждают вопросы своих общих интересов. Более широко, применительно не только к политическому явлению, рассматриваемому в рамках данной диссертации, трактует этот термин электронный словарь «Мультитран», дающий следующие существительные значения слова «lobby» в переводе на русский язык: «вестибюль», «приёмная», «холл», «коридор», «кулуары», «фойе», «прихожая», «лобби (парламента, конгресса)»[492]. С языковой точки зрения все эти варианты перевода близки привычному для русскоязычной аудитории пониманию сути явления лоббирования как действия, имеющего отношение к принятию важных политических решений *«в кулуарах власти»*[493].

В русском языке наряду со словом «лоббирование» также закрепилась языковая норма «лоббизм». Оба данных термина являются синонимичными и в литературе используются взаимозаменяемо, хотя первое и является более популярным и многократно более часто используемым в научном обороте[494].

У термина «лоббирование» нет однозначного понимания, в литературе лоббирование трактуется по-разному. Приведем лишь некоторые из его определений.

---

[492] Онлайн-словарь «Мультитран». Словарная статья "Lobbying". [Электронный ресурс] URL: https://www.multitran.com/m.exe?s=lobbying&l1=2&l2=1 (дата обращения: 01.02.2018).

[493] Более подробно о понимании лоббирования в русскоязычной политической традиции см. Конышев В.Н., Сергунин А.А., О понятийном аппарате в исследованиях феномена лоббизма // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. Серия : Гуманитарные и общественные науки. 2011. №6. – С. 100-107 ; Никулин Л. Ф., Мамедов Р. А. Лоббирование как механизм менеджмента // Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета. 2008. №1. – С. 38-40 ; Орлов К.А., Агапов И.А., Теоретико-правовой анализ понятийно-категориального аппарата лоббизма // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2014. – №4. – С. 15-20 ; Толстых П.А., Профессиональный словарь лоббистской деятельности [Электронный ресурс] URL: http://www. lobbying.ru/dictionary_word.php?id=1 (дата обращения: 01.02.2018) ; Фалькина Т.Ю., Агапов И.О., К вопросу о легальном определении лоббирования // Вестник Московского университета МВД России. 2016. – №1. – С. 29-32.

[494] Писарев И.И. Сопоставительный анализ использования ключевых англоязычных и русскоязычных терминов политики групп интересов // Вестник МГИМО-Университета. 2018. – Т. 63, №6. – с.220. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-212-241 (дата обращения: 01.02.2020).

Одно из более ранних для современной политической науки определений дается Милбратом, который обращается к коммуникационной составляющей лоббирования: «Коммуникация является единственным средством оказания воздействия или изменения восприятия; в этой связи процесс лоббирования следует однозначно считать коммуникационным процессом»[495].

Другой исследователь лоббирования Ван Шенделен в своем определении делает упор на неформальность процесса: «лоббирование с одной стороны, как минимум, является неформальным обменом информацией с представителями органов власти, с другой стороны, как максимум, сводится к попыткам неформального воздействия на органы власти»[496].

Кроме того, существуют определения, которые описывают лоббирование не только как деятельность, оказывающую влияние лишь на законодательную, но и на исполнительную ветвь власти. В частности, Кёппль дает такое определение лоббирования: «Лоббирование – это удачная или неудачная попытка оказания воздействия на законодательные и административные решения представителей органов власти посредством деятельности заинтересованных лиц. Воздействие предполагает использование коммуникации и нацелено на органы законодательной и исполнительной власти»[497]. В определении лоббирования, которое использует Райвал, в качестве акторов лоббирования выделяются фирмы, представляющие *частные* интересы. В этой трактовке «лоббирование – это политические действия фирм, целью которых является оказание воздействия на принимаемые общественные решения, имеющих, среди прочего, отношение к законам, правилам и т.п.».[498]

Говоря о понимании лоббирования в настоящий момент времени, необходимо отметить, что не существует принимаемого всеми единого определения лоббирования. Спектр определений лоббирования широк – от более общих до более специфичных, концентрирующихся на отдельных характеристиках

---

[495] Milbrath L.W. Lobbying as a communication process // Public Opinion Quarterly. – 1960. – Vol. 24, № 1. – p.32

[496] National public and private EC lobbying. / Van Schendelen M., Petrus Christophorus M. : Dartmouth Publishing Group, 1993. – 291 p.

[497] Koeppl P. The acceptance, relevance and dominance of lobbying the EU Commission : A first-time survey of the EU Commission's civil servants // Journal of Public Affairs. – 2001. – Vol. 1, № 1. – p.70

[498] Rival M. Lobbying by firms to influence public decision : is it a legal or an illegal networking? The cases of France and the United Kingdom // 21st EGOS Colloquium : Unlocking Organizations – Berlin, 2005. – p.2

этого процесса. Из существующих научных определений лоббирования автору данной работы более близко определение Чари и Мерфи, которые понимают под ним «деятельность частных лиц или групп различных интересов с целью оказания воздействия на решения, принимаемые на политическом уровне, […] которое осуществляется путем оказания воздействия на принимаемые политические решения посредством прямых контактов с представителями органов власти, через публичные выступления, телефонные переговоры и т.д.»[499]. Это определение является наиболее полным из представленных, поскольку оно включает в себя указание на различных акторов данной деятельности («частных лиц и групп»), не сводит его до одной из ветвей власти, на которую оказывается влияние, а говорит обо всех них обобщенно («с представителями органов власти») и дает указание на некоторые инструменты лоббирования («через публичные выступления, телефонные переговоры и т.д.»).

Необходимо также отметить, что лоббирование является легитимной частью демократического процесса во всех либеральных демократических системах. Как отмечают Чари и Мерфи применительно к Европейскому союзу, несмотря на то, что у данного понятия есть определенные отрицательные толкования, «лоббирование является фундаментальным элементом демократического общества, поскольку благодаря ему на входе в политическую систему поступает информация, а на выходе из нее – ответная реакция на действия органов власти, что помогает данной политической системе вырабатывать наиболее приемлемые для общества результаты своей деятельности, затрагивающие политические и экономические аспекты повседневной жизни граждан стран-участниц ЕС»[500].

Типы лоббирования

Для более точного понимания сути лоббирования необходима классификация его подвидов с разделением по нескольким признакам.

---

[499] Examining and Assessing the Regulation of Lobbyists in Canada, the USA, the EU institutions, and Germany : A Report for the Department of the Environment, Heritage and Local Government. / Chari R., Murphy G. – Dublin : Trinity College, 2006. – p.11.

[500] Ibid, p.11.

Одним из важнейших признаков является вопрос использования различных лоббистских тактик с разделением лоббирования на внутреннее и внешнее.

Под **внутренним лоббированием** (англ. – *inside lobbying***)** понимается процесс установления связей с ответственными лицами в органах государственной власти с целью оказания воздействия на принимаемые политические решения[501]. Внутреннее лоббирование не предполагает активной публичной деятельности, а концентрируется на прямом взаимодействии с представителями органов власти.

Под **внешним лоббированием** (англ. – *outside lobbying*) понимается любая деятельность, которая ставит перед собой задачи либо изменения общественного мнения, либо мобилизации скрытой общественной поддержки с целью оказания воздействия на принимаемые политические решения. Дюр и Матэо отмечают в этой связи, что группы граждан (англ. – *citizens' groups*) чаще прибегают к использованию внешнего лоббирования на уровне ЕС, чем это делают бизнес-ассоциации, чаще прибегающие к использованию внутреннего лоббирования[502].

Дюр и Матэо выделяют следующие три тактики внутреннего лоббирования: прямые контакты, участие в совещаниях и подготовка документов с позицией той или иной группы по обсуждаемой проблематике, а также три тактики внешнего лоббирования: подготовка пресс-релизов, проведение дискуссий в интернете и участие в демонстрациях. Данными авторами высказывается общая для многих исследователей мысль о том, что бизнес-ассоциации обладают явным превосходством в вопросе использования внутренних тактик, в то время как группы граждан более склонны к использованию тактик внешнего лоббирования[503].

Не менее важным для понимания лоббирования является выделение двух его видов в соответствии с критерием цели лоббистской деятельности. В этой связи принято выделять регулятивное и дистрибутивное (распределительное) лоббирование. Как утверждают Брошид и Коэн, группы, осуществляющие свою

---

[501] Outside lobbying : Public opinion and interest group strategies. / Kollman K. : Princeton University Press, 1998. – p.35
[502] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – 32 p.
[503] Ibid, p.15.

деятельность в области **регулятивного лоббирования** (англ. – *regulative lobbying*), занимаются подготовкой положений «в значительной мере технической природы», из-за чего стоимость данного направления лоббирования становится относительно высокой, поскольку в выработке данных положений требуется участие экспертов высокого класса[504]. В противоположность этому, от групп, представленных в **дистрибутивном лоббировании** (англ. – *distributive lobbying*), особых технических знаний не требуется; им в большей степени необходимы организационные навыки групповой мобилизации, которые не требуют значительных финансовых ресурсов. Смысл дистрибутивного лоббирования заключается в том, что группы, осуществляющие свою деятельность в его области, стремятся к получению распределяемых (отсюда второй перевод термина – «*распределительное лоббирование»*) органами власти ресурсов. В этой связи Размуссен и Кэрролл высказывают мнение о том, что разница в стоимости издержек на мобилизацию регулятивных и дистрибутивных групп приводит к количественному преобладанию последних над первыми[505]. Донас, Бейерс и Фрауссен по этому поводу также отмечают, что региональные органы власти, имеющие как группы интересов представительства в Брюсселе, в основном концентрируются на дистрибутивном лоббировании, в то время как организации с коллективными формами представительства чаще концентрируются на регулятивном лоббировании[506].

В добавок к классификациям, обозначенным выше, Остен-Смит и Райт в противоположность лоббирования как такового указывают на существование **контрлоббирования** (или *«нейтрализующего лоббирования»*, англ. – *counteractive lobbying*)[507], смысл которого заключается в том, что для успешности деятельности группы интересов не обязательно добиваться поставленных целей принятия или изменения законодательства. Зачастую обстоятельства могут складываться так, что группе приходится противопоставлять лоббированию другой группы (или групп)

---

[504] Broscheid A., Coen D. Lobbying activity and fora creation in the EU : empirically exploring the nature of the policy good // Journal of European Public Policy. – 2007. – Vol. 14, № 3. – p.359.

[505] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – p.7.

[506] Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – p.3.

[507] Austen-Smith D., Wright J.R. Counteractive lobbying // American Journal of Political Science. – 1994. – pp. 25-44.

свое контрлоббирование. Делать это, по мнению Дюра, необходимо не столько для того, чтобы принять новое или изменить существующее законодательство, а для того, чтобы этой группе удалось избежать ухудшения существующей ситуации или защитить результаты своей работы благодаря предпринимаемым ею контрдействиям[508].

Темы (вопросы) лоббирования

Среди тем лоббирования (англ. – *lobbying issues*) можно выделить: (а) специфические (англ. – *particularistic issues*), т. е. темы, в сфере которых действует ограниченное количество акторов, (б) разделяющие (англ. – *divisive issues*), т. е. темы, которые являются источником конфликта внутри определенного сектора, и (в) сплачивающие (англ. – *unifying issues*), т. е. темы, направленные на формирование сплоченности позиций широкого круга акторов из различных областей политической деятельности. В большинстве случаев рассматриваемые политические темы привлекают к себе либо очень мало внимания, либо они не привлекают его вообще. Чем больше конкретных тем находится в портфолио организации, тем с меньшей конкуренцией она сталкивается. И с другой стороны, когда на повестке дня оказывается рассмотрение таких вопросов, как расширение ЕС или единая сельскохозяйственная политика ЕС, наблюдается расширение конфликтной динамики между конкурирующими группами[509].

Лоббисты и адвокаты как субъекты политики групп интересов

В литературе под «**лоббистом**» понимается «организация или частное лицо, ставящее перед собой цель оказания воздействия на политику без занятия выборных должностей»[510].

Традиционно исследователями выделяются две категории лоббистов: *внутренние* (англ. – *in-house lobbyist*) и *наемные* (англ. – *hired guns*). Внутренние лоббисты, как правило, являются сотрудниками компаний, интересы которых представляют. Очень часто должность лица, занимающегося лоббированием в

---

[508] Dür A. Measuring Interest Group Influence in the EU : A Note on Methodology // European Union Politics. – 2008. – Vol. 9, № 4. – p.561.
[509] Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – p.6.
[510] European Union : Power and Policy-Making. / Richardson J. : Routledge, 2002. – 416 p.

компании, называется «эксперт по GR» (*эксперт по связям с органами власти*, англ. – *government relations expert*). Наемные же лоббисты могут быть сотрудниками профессиональных консалтинговых компаний, юридических фирм или самозанятыми консультантами. Как правило, такие компании представлены своими офисами в национальных столицах и крупных городах стран, в которых осуществляют свою деятельность. Такие компании широко представлены в столице ЕС, Брюсселе, и в столице США, Вашингтоне. В последнем расположена целая улица *K street*, на которой находятся офисы компаний, предлагающие свои услуги в области лоббирования.

Общественное мнение в вопросе оценки роли лоббистов в политике ЕС весьма неоднородно. В то время как социальные стереотипы о лоббистах рисуют образ *индивидуальных* профессионалов-юристов или специалистов в области PR, результаты общеевропейских исследований восприятия деятельности лоббистов делают акцент на лоббистах как на *организациях* и показывают, что 65% жителей ЕС считают отраслевые объединения (англ. – *trade associations*) и фирмы по связям с общественностью (англ. – *public affairs firms*) самыми распространенными разновидностями лоббистов, в то время как 50% населения ЕС относит к этой категории еще и НКО, 46% относят к ней профсоюзы, а 43% – отдельные компании[511].

Под «**адвокатом»** (англ. – *advocate*) в обыденной английской речи подразумевается не юрист, выступающий с защитой клиента в суде, (англ. – *defense lawyer*, *attorney*, *solicitor*) как в русском языке, а лицо, занимающееся адвокатированием (англ. – *advocacy*) или защитой какого-либо общественного интереса. Под этим может подразумеваться как работа, например, в НКО, защищающей интересы какой-либо группы населения, так и абстрактная принадлежность к той или иной группе интересов.

Адвокатирование

Наряду с лоббированием как представительством *частных* интересов, также можно выделить еще одно явление политической жизни общества, связанное с

[511] Burson-Marsteller. A Guide to Effective Lobbying in Europe. 2009. – p.10.

представительством *общественных* интересов, получившее название *адквокатирования*.

Адвокатирование (англ. – *advocacy*) – это род деятельности, имеющий отношение к продвижению тех или иных общественных интересов или ценностей через привлечение внимания общества с целью оказания влияния на принимаемые общественные решения или законодательство.

Колби определяет адвокатирование как «действие, направленное на изменение законодательства, позиций или программ органов власти, институтов или организаций, могущих оказывать влияние на вопросы, касающиеся общественных интересов. Кроме того, адвокатирование само может быть процессом социальных изменений, который затрагивает поведенческие установки, социальное взаимодействие и баланс сил, который усиливает гражданское общество и открывает пространство демократического взаимодействия»[512].

Проведение общественных мероприятий, кампаний в интернете, освещение гражданской деятельности средствами массовой информации и иная аналогичная деятельность, ставящая перед собой задачу информирования общественности по тому или иному вопросу, являются наиболее частыми проявлениями адвокатирования. По утверждению Крсмановича, адвокатирование стало важной составной частью демократического процесса власти во многих странах. Десятки тысяч человек и организаций занимаются защитой разнообразных общественных интересов в государственных институтах, и количество людей, занятых в этой сфере деятельности, постоянно растет. Практика адвокатирования основывается на фундаментальном демократическом положении о том, что каждый отдельный человек или организация, которые представляют интересы определенной группы людей, имеют право сообщать свою точку зрения, а также высказывать свои озабоченности институтам власти по тем вопросам, которые касаются их интересов[513].

Наряду с организациями, занимающимися адвокатированием от лица

---

[512] Advocacy and Campaigning Course Toolkit. / Coulby H. – Cyprus : International NGO Training and Research Centre, 2008. – p.5.
[513] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.9.

членов группы интересов, которую они представляют, существуют также организации, занимающиеся продвижением интересов групп, члены которых не могут защищать свои интересы самостоятельно. По мнению Кренсона и Гинсберга, эти организации выполняют суррогатную функцию, выступая от лица таких групп. Примерами таких групп могут служить дети, душевнобольные люди или животные[514]. В данном контексте можно говорить об **адвокатировании через посредничество**[515], в котором в качестве посредников выступают организации, которые представляют интересы тех, кто самостоятельно защитить свои интересы не в силах.

В целом, несмотря на множественность толкований, можно говорить о том, что *лоббирование*, по сути, является явлением схожим с *адвокатированием* ввиду того, что и первое и второе задействуют схожий арсенал средств, однако разница между ними заключается в том, что под лоббированием чаще всего понимают продвижение *частных* интересов, в то время как адвокатирование имеет отношение к продвижению *общественных* интересов. В английском языке в общественной дискуссии два этих понятия зачастую используются синонимично, однако необходимо понимать, что термин «адвокатирование» в оценочном плане является более политически благозвучным и не несет на себе такой большой эмоциональной нагрузки, в то время как термин «лоббирование» имеет большое количество отрицательных коннотаций. Кроме того, в английском языке термин «лоббирование» может подразумевать и представительство *общественных* интересов, когда говорящий хочет высказаться в общих терминах или негативно о какой-то определенной группе интересов. Схожим образом может использоваться и «адвокатирование» в значении представительства *частных* интересов, когда представляющий группу частных интересов лоббист хочет создать более привлекательный образ этой группы. В русском языке в большей части случаев используется только термин «лоббирование» для представительства как общественных, так и частных интересов, в то время как термин «адвокатирование»

---

[514] Downsizing Democracy : How America Sidelined Its Citizens and Privatized Its Public. / Crenson M.A., Ginsberg B. – Baltimore : Johns Hopkins University Press, 2002. – p.151.

[515] Imig D. Advocacy by proxy : The children's lobby in American politics // Journal of Children and Poverty. – 1996. – Vol. 2, № 1. – pp. 31-53.

только начинает использоваться в речи. В публицистике и научном дискурсе термин «адвокатирование» еще не до конца вошел в обиход, часто его аналогами выступают английское оригинальное обозначение «advocacy» или сформированное уже в самом русском языке выражение «общественно-политическое лоббирование»[516]. По-видимому, это можно связывать с тем, что русскоязычный дискурс политики групп интересов в вопросе выделения общественных интересов из того многообразия интересов, которые обозначаются посредством термина «лоббирование», лишь недавно начал свое формирование. Несмотря на указанные выше сложности, термин «адвокатирование» все активней проникает в русскоязычную речь. Часто в русскоязычном политическом дискурсе явление, которое в английском языке обозначается через термин «адвокатирование», обозначается термином «активизм» (политический активизм, экологический активизм, гражданский активизм и т.д.).

Для простоты обобщения различных интересов в одну категорию, а также для смягчения оценочного характера лоббирования и адвокатирования в англоязычных научных дискуссиях оба этих термина принято объединять термином «представительство интересов».

Представительство интересов

Явлением, которое включает в себя лоббирование (*частные интересы*) и адвокатирование (*общественные интересы*) является *представительство интересов*, поскольку в рамках данного явления не определяется тип интересов, общественных или частных, а делается акцент именно на самом понятии представительства.

По утверждению Чаррад, термин «представительство интересов» не имеет отрицательных толкований или ограничений использования в отдельных областях, ввиду чего он получил широкое распространение в академической литературе для

[516] Писарев И.И. Сопоставительный анализ использования ключевых англоязычных и русскоязычных терминов политики групп интересов // Вестник МГИМО-Университета. 2018. – Т. 63, №6. – с.224. [Электронный ресурс] URL: https://doi.org/10.24833/2071-8160-2018-6-63-212-241 (дата обращения: 01.02.2020).

обозначения действий, стратегий и тактик, используемых различными акторами, пытающимися оказать воздействие на законодательный процесс[517].

Согласно определению Фэйрбрасс и Райли, представительство интересов включает в себя такие явления, как «обмен информацией, создание альянсов, установление формальных и неформальных связей, реализацию запланированных или незапланированных взаимодействий; иными словами, все формы взаимодействия, призванные к лоббированию или адвокатированию той или иной идеи, убеждению представителей власти принять ту или иную позицию, и в конечном итоге оказать воздействие на законодательный процесс»[518].

Немаловажным фактом является то, что право на использование основных инструментов представительства интересов (обращение с петициями и проведение собраний) включено в конституции многих стран, что создает важную правовую основу возможности представительства интересов различных общественных групп.

Относительно представительства интересов в ЕС необходимо отметить, что оно продолжает расширяться, поскольку все больше и больше властных полномочий передается с национального на общеевропейский уровень, и поскольку эта сфера деятельности расширяется одновременно с ЕС за счет включения в него новых стран, народов и рынков[519].

Интересы и их виды

Интересы представляют собой базовый компонент понимания явлений лоббирования и адвокатирования. Как отмечается в энциклопедии «Британника», «интересы и политика неразделимы, поскольку интересы являются вездесущими, постоянными и неотъемлемыми компонентами любой политической системы – в равной степени они присущи и демократическим, и авторитарным, и тоталитарным режимам»[520].

Интересы в политике групп интересов принято разделять на частные и общественные.

---

[517] Lobbying the European Union. / Charrad K. – Münster : Westfälische Wilhelms-Universität Münster, 2005. – p.3.
[518] Influence and Interests in the European Union : The New Politics of Persuasion and Advocacy. / Fairbrass J., Warleigh A. – London : Routledge, 2002. – p.2.
[519] A Guidebook on Lobbying. / Krsmanović D. – Belgrade : Konrad Adenauer Foundation, 2013. – p.29.
[520] Encyclopedia Britannica. Interest group. [Электронный ресурс] URL: https://www.britannica.com/topic/interest-group (дата обращения: 01.02.2018).

Частные интересы (англ. – *private interests*) традиционно представлены отдельными компаниями и фирмами, профессиональными союзами, профессиональными консалтинговыми агентствами, юридическими фирмами и самозанятыми консультантами. Зачастую к ним относят интересы, представители которых обладают экспертными знаниями в области специфических технических вопросов[521]. Под частными интересами обычно понимаются интересы с ограниченным кругом получателей благ. Синонимом понятия «частные интересы» являются понятия «деловые интересы», «бизнес-интересы», «экономические интересы» или «концентрированные интересы».

Под **общественными интересами** принято понимать интересы с неограниченным кругом получателей благ. Синонимами здесь выступают такие понятия, как «(все)общие интересы», «публичные интересы», «коллективные интересы» или «диффузные интересы».

Разница между терминами «концентрированные интересы» (англ. – *concentrated interests*) и «диффузные интересы» (англ. – *diffused interests*) состоит в том, что первые представляют ограниченное количество акторов, собранных в *концентрированную* группу частных интересов, в то время как вторые *диффузно* распределены в обществе и их бенефициарами выступает неограниченное количество лиц.

Де Бевр отмечает, что термин «гражданское общество» используется в общественном дискурсе зачастую применительно к НКО, группам общественных интересов или социальным движениям в более положительном оценочном контексте, в то время как отрицательные коннотации более характерны для таких терминов, как «деловые интересы», «частные интересы», «объединения работодателей» или «группы особых интересов»[522].

Общеизвестным фактом исследований политики групп интересов ЕС является доминирование частных интересов над общественными и в плане их количественной представленности, и в плане обеспеченности ресурсами. Так, в частности, Вонка и соавторы провели исследование, в котором объединили данные

---

[521] Cirone A. Patterns of Interest Group Lobbying at the EU : Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice. – Princeton, 2011. – p.10.

[522] De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – p.3.

разных общественных и коммерческих регистров представителей групп интересов в ЕС, включив в них широкий круг различных групп интересов, таких как корпорации, ассоциации групп интересов, консалтинговые и юридические компании, и пришли к выводу о том, что отраслевые ассоциации и корпорации доминируют в представленном списке групп[523].

Сходная ситуация характерна и для родины исследования лоббирования и адвокатирования, Соединенных Штатов, где в целом подтверждается критическая оценка Шаттшнайдера, который, говоря об американской системе представительства интересов, замечал, что она не сбалансирована из-за того, что в ней доминируют частные интересы[524].

Группы интересов

В соответствии с определением, приведенным в энциклопедии «Британника», группы интересов, также известные как *группы особых интересов* или *группы давления*, – это объединения отдельных граждан, либо организаций, обычно формально организованных, объединенных по поводу одной или нескольких проблем и ставящие перед собой цель оказания влияния на принимаемое законодательство в свою пользу. Они могут стремиться оказывать влияние ради получения благ только для членов своей группы (например, государственные субсидии для фермеров) или для всего общества (например, улучшение качества воздуха). Группы интересов достигают своих целей посредством лоббирования, т. е. с помощью оказания давления на представителей органов власти с целью получения благ от принимаемых решений в свою пользу[525].

В отличие от других понятий политики интересов, таких как, например, «лоббирование», «группы интересов» не вызывают такого большого количества оценок и трактовок. В частности, Томас определяет группы интересов как

[523] Wonka A., Baumgartner F. R., Mahoney C., Berkhout J. Measuring the size and scope of the EU interest group population // European Union Politics. – 2010. – p.465.
[524] The Semi-Sovereign People : A Realist's View of Democracy in America. / Schattschneider E. E. : Wadsworth Publishing, 1975. – p.35.
[525] Encyclopedia Britannica. Interest group. [Электронный ресурс] URL: https://www.britannica.com/topic/interest-group (дата обращения: 01.02.2018).

«объединения частных лиц или формальных организаций, которые ставят перед собой цель оказания влияния на публичную политику»[526].

Схожее определение дают Бейерс и соавторы, определяя группы интересов более широко. В их понимании группы интересов – это «любые организованные группы акторов, ставящие перед собой политические цели (выраженные в виде преференций по поводу принимаемого законодательства), которые они достигают с помощью широкого спектра взаимодействий без занятия формальных избираемых должностей»[527].

Группы интересов являются хорошо известной частью политики демократических стран. Несмотря на неоднозначность некоторых из них, политологи признают, что общественные и частные интересы играют законную и важную роль в политическом процессе[528]. В соответствии с идеей Трумэна о «противостоящей силе», группы мобилизуются в ответ на угрозу своим интересам. Как только в общественном дискурсе начинается обсуждение вопросов, имеющих отношение к группам, они мобилизуются, и тем самым создается система, в которой представлены все значимые общественные интересы[529]. Как правило, существование общественных интересов зачастую приводит к формированию и мобилизации групп, которые начинают свою деятельность в политике. Однако Малони, признавая верность такого аргумента, также указывает на то, что бывают исключения и что существующий общественный интерес не всегда обуславливает факт формирования и мобилизации групп. Это случай существования так называемых *потенциальных групп*[530].

Как утверждают Размуссен и Кэрролл, мотивацией групп к принятию участия в обсуждениях является противостояние взглядам других групп[531]. В

---

[526] Political parties and interest groups : Shaping democratic governance. / Thomas C.S. : Lynne Rienner Publishers, 2001. – p.8.
[527] Beyers J., Eising R., Maloney W. Researching interest group politics in Europe and elsewhere : much we study, little we know? // West European Politics. – 2008. – Vol. 31, № 6. – p.1108.
[528] Warleigh A. "Europeanizing" civil society : NGOs as agents of political socialization // Journal of Common Market Studies. – 2001. – Vol. 39, № 4. – pp. 619-639.
[529] The Governmental Process. Political Interests and Public Opinion. / Truman D. B. : Alfred A. Knopf, 1951. – 544 p.
[530] Maloney W. The Professionalization of Representation : Biasing Participation // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B. Connex, 2009. – p.74.
[531] Rasmussen A., Carroll B.J. Determinants of upper-class dominance in the heavenly chorus : Lessons from Online Consultations // British Journal of Political Science. – 2011. – p.8.

подобной ситуации появление одних групп не только приводит к появлению других, но и способствует более широкой представленности и сбалансированности интересов в обществе посредством выравнивания неравномерности представленности различных групп интересов в обществе.

Миссии различных организаций или групп интересов могут часто быть схожи или даже идентичны, однако несмотря на это, преобразование этих миссий в политическое действие может очень значительно различаться. Как утверждает Бейерс, «организации, представляющие схожие группы или интересы, зачастую ведут себя совершенно по-разному»[532]. Более того, организованные группы интересов ведут свою лоббистскую деятельность по тем или иным политическим вопросам в различных формах и с различающейся степенью интенсивности[533].

Группы интересов тратят много времени и энергии на мониторинг законодательной среды, например, они отслеживают изменение организационного ландшафта различных областей законодательной деятельности, создают коалиции, собирают имеющие отношение к тому или иному законопроекту экспертные знания, а также осуществляют поиск потенциально важных и значимых законодательных инициатив. Исследования демонстрируют, что организованные группы интересов разделяют свое внимание и ресурсы на мониторинг более чем одной области законодательной деятельности (англ. – *policy domain*)[534]. Несмотря на то, что большинство организованных групп интересов специализируется на одной или нескольких темах, определению приоритетности конкретной темы обычно предшествует мониторинг нескольких областей с целью получения информации о том, какие темы потенциально могут стать доминирующими в их области деятельности[535]. В этой связи можно говорить о том, что необходимость в специализации в той или иной области также предполагает необходимость осуществления деятельности и по широкому кругу вопросов[536].

---

[532] Beyers J. Policy issues, organisational format and the political strategies of interest organisations // West European Politics. – 2008. – Vol. 31, № 6. – p.1200.

[533] Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – p.4.

[534] The scale of interest organization in democratic politics : Data and research methods. / Halpin D., Jordan G. : Palgrave Macmillan, 2012. – 267 p.

[535] Wonka A., Baumgartner F. R., Mahoney C., Berkhout J. Measuring the size and scope of the EU interest group population // European Union Politics. – 2010. – p. 471.

[536] Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – p.4.

Ввиду существования многоуровневой системы правления в ЕС, многие ассоциации национального уровня, такие как торгово-промышленные палаты или группы граждан, осуществляют лоббистскую деятельность не только в органах власти на национальном уровне, но и на уровне органов власти Европейского союза[537]. В целом, применительно к ЕС, под группами интересов подразумевают национальные, европейские и международные федерации, представляющие все сектора экономической и социальной деятельности, юридические компании, отдельные частные предприятия, консультантов в области связей с общественностью, НКО, исследовательские организации, регионы и муниципалитеты стран-участниц ЕС и т.д. В повседневном языке для обозначения таких организаций часто используют такие термины, как группы интересов, группы давления, лобби, лоббистские группы[538]. Цирон также отмечает, что группы интересов независимо от своего размера и обеспеченности ресурсами представляют интересы различных общностей внутри населения, защищая эти интересы в органах власти ЕС[539]. Данные группы могут достигать цели оказания воздействия на принимаемые политические решения посредством прямых контактов с представителями органов власти, через публичные выступления, телефонные переговоры и т.д.[540]

В настоящее время, по оценке Малони, группы оказывают значительное влияние на демократию, причем это влияние становится очевидным в двух изменениях. Во-первых, группы воспринимаются как эффективное средство представительства, влияние которого на результаты принимаемого законодательства совпадает с ожиданиями граждан. Группы также выступают как средство политической взаимосвязи с элитами, поскольку: (а) транслируют элитам ценности граждан, их установки и ожидания; (б) передают от них достоверную информацию; (в) вносят в политическую повестку вопросы для обсуждения, тем самым поднимая их общественную значимость; (г) отслеживают процесс

[537] Dür A., Mateo G. Who lobbies the European Union? National interest groups in a multilevel polity // Journal of European Public Policy. – 2012. – p.1.
[538] Basic interests : The Importance of Groups in Politics and in Political Science. / Baumgartner F. R., Leech B. L. : Princeton University Press, 1998. – p.4.
[539] De Bièvre D. Assessing Interest Group Politics in EU Governance // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B., 2008. – p.2.
[540] Cirone A. Patterns of Interest Group Lobbying at the EU : Examining How Group Characteristics Affect Venue Choice. – Princeton, 2011. – p.11.

исполнения законодательства. Во-вторых, группы оказывают влияние на рост общественного капитала, поскольку чем более активной, насыщенной и разнообразно представленной будет среда взаимодействия групп интересов, тем выше будет польза от этого для демократии. Группы, по словам Малони, воспринимаются как генераторы социального капитала, который обеспечивает «правильное» функционирование демократий, способствуя социальной и политической интеграции, что представляется особенно важным во время так называемого «кризиса политического участия», к которому можно отнести ситуацию политического недоверия между институтами власти и населением или ситуацию снижения показателей явки на выборах. В целом можно сказать, что группы способствуют формированию продемократических ценностей в обществе, а в контексте ЕС они обладают потенциалом улучшения качества политической взаимосвязи между гражданами и законодателями[541].

По словам некоторых авторов, ЕС стал благодатной почвой для групп, осуществляющих лоббистскую деятельность, давая лоббистам большое количество точек доступа к институтам ЕС для представительства интересов своих членов[542]. В лоббистскую деятельность по поводу принятия тех или иных законодательных норм вовлечено большое количество групп интересов, что может говорить об увеличении легитимности ЕС и преодолении ее дефицита за счет активного участия в этой деятельности населения Евросоюза.

Профессионализация групп

По словам Сораджера, организованное гражданское общество, представленное группами и социальными движениями, имеет значительную тенденцию к профессионализации, целью которой является представительство интересов членов групп более эффективными способами[543]. В этой связи Малони отмечает, что большое количество групп становится организациями профессионального типа, в которых появляется своя бюрократия, на которые

[541] Maloney W. The Professionalization of Representation : Biasing Participation // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B. Connex, 2009. – p.70.
[542] Barron A., Darricote A. The Effects of National Culture on Corporate Lobbying in Brussels : An Exploratory Study // Global Management Journal. – 2009. – Vol. 1. – p.2.
[543] Saurugger S. Democratic "misfit"? Conceptions of civil society participation in France and the European Union // Political Studies. – 2007. – Vol. 55, № 2. – p.398.

работают профессиональные лоббисты, ученые, специалисты в области общественных связей; организациями, в структуре которых имеются крупные департаменты фандрейзинга и профессионально налажен менеджмент. Неожиданным эффектом профессионализации становится то, что в результате многие из этих организаций оказывают свое влияние без активного привлечения к деятельности своих членов[544]. Профессионализация групп приводит к изменению политического ландшафта, поскольку профессионализированные группы интересов, как утверждает Малони, «уводят» членскую базу у политических партий, что приводит к их упадку ввиду того, что группы своей деятельностью создают альтернативные способы участия в политической жизни общества[545].

Типы групп

Шлозман и соавторы предлагают следующую категоризацию групп интересов: 1) торговые и иные деловые ассоциации, 2) профессиональные ассоциации, 3) профсоюзы, 4) группы общественных интересов, 5) группы идентичности (англ. – *identity groups* или группы, отстаивающие идентичность своей членской базы, например, этнические или религиозные группы интересов), 6) организации, представляющие интересы членов, являющихся органами власти (например, регионы ЕС) и 7) организации, представляющие другие интересы[546].

Другую категоризацию групп интересов предлагают Мэйзи и Ричардсон, которые выделяют **отраслевые группы** (англ. – *sectional groups*), представляющие интересы, относящиеся к различным секторам экономики или функциональным категориям общества, основой выделения которых является их профессиональная занятость, а также **пропагандистские/ популяризаторские группы** (англ. – *promotional groups*), представляющие интересы тех людей, которые заинтересованы в продвижении тех или иных ценностных установок или какой-то общей темы, такой, например, как экология[547].

---

[544] Maloney W. The Professionalization of Representation : Biasing Participation // Opening EU-Governance to Civil Society : Gains and Challenges / Kohler-Koch B. Connex, 2009. – p.71.
[545] Ibid, p.74.
[546] Schlozman K., Verba S., Brady H., Jones P., Burch T. Who Sings in the Heavenly Chorus? The Shape of the Organized Interest System // American Political Science Association 2008 Annual Meeting – Boston, US, 2008. – p.8.
[547] Mazey S., Richardson J. Interest Groups and EU Policy-Making : Organizational Logic and Venue Shopping // European Union : Power and Policy-Making / Richardson J. – London : Routledge, 2001. – p.14.

Беря в качестве критерия охват области деятельности среди групп, можно выделить два следующих типа: (1) **группы, которые ведут свою деятельность по обширному кругу вопросов** (англ. – *generalist groups*), и (2) **нишевые группы**, которые сфокусированы в своей деятельности на более узком круге вопросов (англ. – *niche groups*). В русскоязычной литературе о политике групп интересов два этих типа групп получили название «многоцелевые» и «одноцелевые» группы.

Считается, что группы, осуществляющие свою деятельность по обширному кругу вопросов, являются центральными акторами политики групп интересов. Это обусловлено тем, что они располагают широкой сетью контактов в различных областях политической деятельности, в связи с чем они демонстрируют более высокую способность интегрировать и представлять запросы более широких слоев общества[548].

При создании организации ее учредители стараются найти в политике групп интересов незанятую нишу, чтобы снизить зависимость своей организации от других. Те организации, которые занимают какую-либо нишу первыми, в меньшей мере подвержены конкуренции за ресурсы со стороны схожих с ними организаций. В результате их потребность в специализации оказывается в значительной мере меньшей по сравнению с теми организациями, которые появились позже и которые оказываются в более переполненной организационной среде[549].

Политика групп интересов

Политика групп интересов (англ. – *group interest politics*) – это сфера взаимодействия между властными институтами и большим количеством акторов и агентов, в которой широко представлены различные интересы с разной степенью организованности и формализации, среди которых можно выделить группы общественных, частных и региональных интересов, такие как отраслевые ассоциации, консалтинговые компании, аналитические центры, юридические компании, индивидуальные и независимые лоббисты и другие акторы. Важность политики групп интересов некоторым исследователям представляется столь

[548] Donas T., Beyers J., Fraussen B. Out of Many, One? The Policy Portfolio of Brussels-Based Regional Interests // 20th International Conference of Europeanists – Antwerp, Belgium, 2013. – p.5.
[549] Ibid, p.3.

значительно, что Лоуэри так высказывается о ней: «Политика групп интересов естественным образом является центральной темой политической науки»[550].

[550] Lowery D. Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying // Polity. – 2007. – Vol. 39, № 1. – p.30.

Приложение II.

Интервью с депутатом Европейского парламента Глином Фордом

Глин Форд является бывшим британским депутатом Европейского парламента второго, третьего, четвертого, пятого и шестого созывов (1984-2009гг.) от фракции социалистов[551]. К политическим интересам Форда относятся научно-исследовательская деятельность, проблема расизма и отношения между странами Восточной Азии. До начала политической карьеры Форд занимал преподавательские и научные должности в университетах Великобритании, а также был приглашенным лектором высших учебных заведений Японии и Гавайев. Является автором шести монографий. Пишет публицистические статьи. Интервью с Глином Фордом состоялось во время проведения на кампусе Дальневосточного федерального университета во Владивостоке 16-17 августа 2013г[552].

- **Господин Форд, с какими сложностями сталкиваются группы интересов при продвижении своих законопроектов в институтах ЕС?**
- Право законодательной инициативы среди институтов Европейского союза принадлежит Европейской комиссии, которая формирует законопроект в его изначальном виде. После этого законопроект передается на рассмотрение Европейского парламента и далее – на конечное утверждение Совета ЕС. Традиционно группы интересов начинают взаимодействие с институтами Союза на стадии рассмотрения законопроекта в Комиссии. Именно на Комиссию приходится самая большая концентрация внимания групп интересов, когда они пытаются внести свой вклад в разработку конкретного законопроекта. Основная проблема, с которой сталкиваются группы – это

[551] Information on Glyn Ford on the website of the European Parliament [Электронный ресурс] URL: https://www.europarl.europa.eu/meps/en/1413/GLYN_FORD/history/5#detailedcardmep (дата обращения: 30.04.2022).
[552] Конференция Экономического форума Северо-Восточной Азии начала свою работу в кампусе ДВФУ // Сайт Дальневосточного федерального университета [Электронный ресурс] URL: https://www.dvfu.ru/news/fefu-news/konferencia-ekonomiceskogo-foruma-severo-vostocnoj-azii-nacala-svou-rabotu-v-kampuse-dvfu/?date=2021-09-27&PAGEN_2=1 (дата обращения: 30.04.2022).

высокий уровень конкуренции со стороны соперничающих с ними других групп интересов.

- **Каково влияние групп при рассмотрении законопроекта в Европейском парламенте?**
- В политическом процессе Европейский парламент не менее важен, чем Европейская комиссия, однако, на стадии рассмотрения в нем законопроектов они уже имеют свою форму, заданную им при обсуждении на уровне Комиссии. Далее на стадии рассмотрения в своих стенах Европейский парламент при взаимодействии с группами интересов из разных сфер их дорабатывает. В силу того, что Парламент избран народом из стран-участниц ЕС зачастую он более внимательно относится к чаяниям групп общественных интересов, в отличие от Комиссии, которая внимательнее прислушивается к интересам групп частных интересов.

- **Каково влияние групп при рассмотрении законопроекта в Совете ЕС?**
- Совет наиболее закрыт для влияния групп, поскольку в нем нет процедур форумной политики, благодаря которым группы могли бы легально оказывать влияние на членов Совета. Совет часто критикуют за это. Возможно, в будущем процедура взаимодействия групп интересов и Совета ЕС изменится и группы смогут более активно влиять на рассматриваемые в нем законопроекты перед их утверждением или отправкой на доработку в Комиссию и Парламент.

- **Каковы особенности рассмотрения в институтах ЕС законопроектов из сферы высшего образования?**
- Рассмотрение законопроектов в данной сфере обусловлено тем, что образование остается компетенцией национальных правительств стран-участниц ЕС. Из этого, однако, не следует, что институты ЕС не занимаются данной сферой. Наоборот, Европейская комиссия последнее время

занимается формированием общего для стран Союза наднационального Европейского пространства высшего образования, которое привлекает внимание значительного числа групп интересов.

– **Как, по-вашему, меняется регулирование деятельности групп в институтах ЕС?**
– В последние годы раздается все больше критических комментариев по поводу непрозрачности влияния групп интересов на институты ЕС. Несмотря на то, что предпринимаются усилия по регулированию деятельности групп, их явно недостаточно для обеспечения полной прозрачности работы как Комиссии, так Парламента и Совета ЕС. Полагаю, в будущем мы увидим, как регулирование деятельность групп будет совершенствоваться.

– **Спасибо за ваши ответы, господин Форд!**
– Спасибо вам!