

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК



00345752 1

На правах рукописи

Верещагина Екатерина Леонидовна

**Европейские организации межрегионального сотрудничества: влияние
на процесс принятия решений в ЕС (1980-е – 1990-е гг.)**

Специальность 23.00.02 – политические институты, этнополитическая кон-
фликтология, национальные и политические процессы и технологии
(политические науки)

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук

12 ДЕК 2008

Москва – 2008

Диссертация выполнена в Институте научной информации по общественным наукам Российской Академии Наук

Научный руководитель: доктор политических наук, профессор Бусыгина И.М.

Официальные оппоненты: доктор политических наук
Стрежнева М. В.

кандидат политических наук
Кавешников Н. Ю.

Ведущая организация: Российский государственный гуманитарный университет

Защита состоится «16» декабря 2008 г. в «15-00» часов на заседании диссертационного совета Д002.031.02 в Институте Европы РАН по адресу:

125993, Москва, ул. Моховая, 11-3 «В».

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института Европы РАН

Автореферат разослан «14» ноября 2008 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета д.ф.н., профессор
Водопьянова Е.В.

I. Общая характеристика диссертации.

Актуальность темы

В 1980-е гг. роль и значение регионов в политической и экономической жизни Европы существенно возросли, региональный эшелон власти начал активно заявлять о себе. В девяностые годы, в результате углубления европейской интеграции и возросшей транспарентности границ между государствами-членами ЕС регионы получили возможность самостоятельного выхода на политическую арену Евросоюза. Теперь вопрос о том, как эффективно выстраивать отношения с региональным уровнем, встал не только перед национальными правительствами, но и перед созданными ими наднациональными институтами. Регионы, со своей стороны, также находятся в постоянном поиске оптимальных механизмов взаимодействия с ЕС. И организации межрегионального сотрудничества представляют собой один из инструментов подобного взаимодействия. То есть, в рассматриваемый период сложился пласт событий, решений, институтов по региональной проблематике, требующих всестороннего изучения.

Для России такие явления, как регионализм и регионализация, не менее актуальны. Исторически контакты между регионами были весьма слабыми, так что горизонтальные связи были гораздо слабее, чем связи вертикального характера. Это относится и к Российской империи, и к Советскому Союзу. Диспропорции в развитии российских регионов значительны, однако регионы не стремятся к налаживанию межрегионального сотрудничества и реализации совместных межрегиональных проектов, способных помочь им решить экономические проблемы. Инструментарий национальной региональной политики пока недостаточно разнообразен и эффективен. Кроме того, в политическом плане отношения центра и регионов в нашей стране не урегулированы должным образом, отсутствует четкое разграничение полномочий сторон (в том числе финансовых). В этой связи изучение опыта выстраивания отношений с

верховой властью, накопленного европейскими регионами и в частности организациями межрегионального сотрудничества, представляется крайне полезным и даже необходимым.

Стоит отметить, что актуальность региональной проблематики (как и степень активности регионов) неодинакова в государствах-членах ЕС, вклад регионов различных государств в развитие регионального движения асимметричен. В этой связи одни европейские государства и их регионы в тексте исследования упоминаются достаточно часто (это Германия, Австрия, Бельгия, Италия, Испания), другие – значительно реже (Франция, Великобритания, Дания, Швеция), третьи – практически не затрагиваются (Португалия, Греция).

Цель и задачи исследования. Целью данного исследования является анализ каналов влияния европейских организаций межрегионального сотрудничества на процесс принятия решений в ЕС, а также в более широком смысле – определение места и роли данных организаций на европейской арене. Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

- изучить существующие подходы к определению термина «регион» и выбрать тот, который соответствует объекту и предмету данного исследования;
- рассмотреть факторы и условия активизации европейских регионов в конце двадцатого века, типологию регионализации и региональных движений, развитие межрегионального сотрудничества, его формы и его влияние на изменение статуса регионов;
- рассмотреть состав, структуру и деятельность организаций межрегионального сотрудничества;
- проанализировать их сильные и слабые стороны и выявить организации, способные оказывать реальное влияние на процесс принятия решений в ЕС;

- определить принципы и методы влияния на процесс принятия решений (лоббирования), рассмотреть их практическое применение организациями межрегионального сотрудничества на европейском уровне;
- проанализировать эффективность выбранных данными организациями методов и предложить рекомендации по повышению их результативности.

Объект и предмет исследования. Объектом данного исследования являются организации межрегионального сотрудничества, созданные регионами государств-членов Европейского Союза. Предметом исследования выступают взаимоотношения организаций межрегионального сотрудничества с органами и институтами Евросоюза, в частности влияние данных организаций на процесс принятия решений на наднациональном уровне.

Хронологические рамки исследования ограничены двумя десятилетиями между 1981-м и 1999-м годами. Выбор данного периода объясняется тем, что именно в эти годы региональный вопрос стал предметом активной политической дискуссии на уровне ЕС¹. Как отмечает М. Китинг, еще в 1974 г. в Великобритании на выборах в парламент победило большое количество депутатов, представляющих «периферийные нации» Соединенного Королевства. В Испании соотношение национального и регионального факторов стало одним из ключевых вопросов для пост-франкистской демократии. В это же время во Франции активизировались региональные движения в Бретани, Лангедоке, на Корсике, а в Бельгии началось движение в сторону усложнения политической системы, выделения регионов и сообществ². Благодаря реформе Структурных фондов (завершилась в 1988 г.) регионы получили доступ к значительным финансовым ресурсам, существенно превышающим те, которые были им

¹ Используя англоязычную терминологию, можно сказать, что в эти годы региональный вопрос превратился в «political issue».

² Keating M. Thirty years of territorial politics/ West European Politics, 31:1, p. 62

доступны ранее. Это обусловило усиление их позиций на наднациональном уровне и предоставило им возможность превратиться в самостоятельного игрока на европейском политическом поле.

Период, когда «Европы регионов» воспринималась как реальная альтернатива концепциям «Европа Отецеств» и «Отечество Европа», завершился в конце 1990-х гг. В значительной мере его конец связан с подписанием Амстердамского договора, который обозначил тенденцию к усилению роли национальных государств, сохраняющуюся по настоящее время. М. Китинг указывает на то, что «движение в поддержку Европы регионов (как в политических, так и в академических кругах) достигло своего пика в середине 1990-х, а затем сменилось более реалистичным подходом к проблеме, предполагающим, что европейская интеграция воздействует на территориальную политику, но в целом национальное государство сохраняет свое влияние»³.

Таким образом, несмотря на то, что организации межрегионального сотрудничества возникли до начала 1980-х годов и продолжают существование поныне, период их *реального влияния* на общеевропейские дела ограничен двумя последними десятилетиями прошлого века. 1980-е и 1990-е годы являются временем создания, появления многих каналов, инструментов, форматов, которые в последующие годы должны были быть освоены регионами, получить практическое применение. То есть, если период 1945 – 1970-х годов можно назвать периодом «созревания» регионов, то период 1980-х – 1990-х гг. является периодом созидания, наиболее активной их деятельности на политической арене. Исходя из этой логики период, наступивший в 2000 г. и продолжающийся в настоящее время, можно назвать периодом освоения всего того, что было заложено в предыдущие годы.

³ Ibid, p. 73

Научную повизну данного исследования следует оценивать с точки зрения авторского вклада в *изучение и анализ организаций межрегионального сотрудничества как нового субъекта в политической системе ЕС.*

Сама по себе политическая система ЕС является новым, беспрецедентным образованием, в котором роль традиционных представителей различных групп интересов – политических партий – значительно меньше, чем в национальных государствах (что логично, т.к. ЕС не является государством или его более масштабным аналогом). Соответственно, представительство интересов осуществляют иные формирования, иные субъекты, к числу которых относятся и межрегиональные организации.

Изучение данных организаций, в том числе в контексте представительства интересов на уровне ЕС, является абсолютно новой темой для российской регионалистики и европеистики. До сих пор не было предпринято ни одной попытки рассмотреть и проанализировать деятельность данных объединений и их влияние на процесс принятия решений в ЕС. Между тем, региональные объединения занимают далеко не последнее место в ряду других «групп интересов», представляющих свои интересы в Брюсселе, и в последние десятилетия прошлого века сумели оказать влияние на разработку и реализацию региональной политики ЕС.

Среди работ зарубежных ученых также нет ни одной, посвященной непосредственному организациям межрегионального сотрудничества. Как правило, они рассматриваются в одном из двух контекстов – либо в сравнении с другими «группами интересов» (бизнес, экологисты, профсоюзы и др.), либо наряду с другими инструментами, которые регионы используют для достижения своих целей (например, открытие собственных офисов в Брюсселе, работа с делегациями национальных правительств, межрегиональное сотрудничество в более широком смысле и т.д.).

Методологическая основа. В данном исследовании автор исходит из того, что европейские организации межрегионального сотрудничества представляют собой особый вид организаций, которые рассматриваются во взаимодействии с политическими институтами, следовательно, логичным является применение институционального подхода при рассмотрении и оценке деятельности данных организаций.

Следует отметить, что существует целый ряд основополагающих работ, посвященных ключевым постулатам данного подхода. Для целей настоящего исследования наиболее релевантной представляется теория Д. Норта⁴, в частности касаясь соотношения институтов и организаций. Ее основные положения могут быть сформулированы (разумеется, крайне упрощенно, схематично) следующим образом. *Институты* – это "правила игры" в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия — будь то в политике, социальной сфере или экономике⁵. Таким образом, институты структурируют взаимоотношения между людьми. Подобную же роль играют и *организации*, однако они имеют принципиальное отличие от институтов. Оно заключается в том, что организации создаются людьми или группами людей с целью максимизации прибыли и минимизации издержек в рамках установленных правил, т.е. выступают теми игроками, которые играют по правилам, установленным институтами. При этом они могут использовать различные виды стратегий для достижения своих целей.

Применительно к настоящему исследованию целесообразно использовать модель, предложенную Нортом, для анализа взаимоотношений институтов ЕС (которые устанавливают правила для всех игроков на европейской арене) и организаций межрегионального сотрудничества, которые создаются ре-

⁴ Следует отдельно подчеркнуть, что данный подход имеет свои недостатки, однако для целей данного исследования он представляется оптимальным.

⁵ Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997, с. 17

гионами для получения дополнительных преимуществ от участия в интеграционных процессах.

Кроме того, для решения поставленных задач в ходе исследования применяются:

1. Метод *исторической ретроспективы* в главе 1 для изучения истоков, причин и хода развития региональных процессов в Европе в 1980-е – 1990-е годы.
2. Метод *сравнительного анализа* в главах 2 и 3, что обусловлено необходимостью изучения организаций межрегионального сотрудничества и методов их действий на наднациональном уровне в сравнении как друг с другом, так и с другими группами интересов и агентами влияния в Брюсселе. Объектом исследования (сравнения) выступают характеристики различных групп интересов как лоббистов.
3. Метод *качественного контент-анализа*, необходимый для глубокого и всестороннего анализа документов, издаваемых как организациями межрегионального сотрудничества, так и институтами ЕС.
4. Для получения дополнительной информации о деятельности межрегиональных объединений применялся также метод *прямых интервью* (в ходе личных встреч, по телефону или по электронной почте) с их представителями на уровне руководителей пресс-служб или первых лиц конкретных организаций.

Степень разработанности проблемы. Приступая к обзору существующей научной литературы следует отметить в целом неразработанность⁶ темы как в отечественной, так и в западной научной литературе. Но если российская регионалистика как отдельное научное направление еще только формируется и

⁶ Среди причин такого положения дел можно выделить: относительно недавнее возникновение или активизацию межрегиональных объединений, а также развитие дискуссии о многоуровневом управлении; пока еще малочисленные источники более или менее исчерпывающей информации о деятельности организаций (безусловно, даже самые лучшие интернет-сайты не могут считаться таковыми).

потому пробелы и недоработки для нее вполне естественны, то в Европе и США региональные исследования проводятся с 1960-х годов (пик их развития приходится, безусловно, на 1980-е – 1990-е годы). И хотя межрегиональное взаимодействие, равно как и лоббирование, также давно является предметом тщательного изучения западных ученых, пока еще не выпущено ни одного научного труда, посвященного организациям межрегионального сотрудничества.

Отсутствие научных разработок связано в том числе и с тем, что до восьмидесятых годов прошлого века деятельность межрегиональных объединений имела в основном хаотический характер, и только со второй половины 1980-х гг. она была поставлена на системную основу. Однако интересно было бы проследить процесс формирования межрегиональных объединений (который начался еще в 1950-х гг.) и разобраться в причинах столь незначительных результатов их деятельности в период становления Европейских Сообществ. Кроме того, отсутствует анализ взаимодействия данных организаций с органами и институтами ЕС, что представляется крайне важным не только для понимания роли данных организаций в защите интересов европейских регионов, но и для изучения процесса принятия решений в ЕС, каким он является в действительности. В целом следует указать на преимущественно прикладной характер исследований и отсутствие стройных теоретических конструкций.

Выбранная тема так или иначе затрагивает целый ряд важных исторических/политических проблем, по каждой из которых существует множество работ, как зарубежных, так и (в значительно меньшей степени) российских исследователей. С точки зрения тематики изученную автором научную литературу можно разделить на следующие группы:

1. Теоретическая база: проработаны труды теоретиков институционального подхода Д. Норта и Ф. фон Хайека, а также российских исследователей институционализма А. Нестеренко и А. Шаститко, работы Д. Истона, Т. Парсонса, исследования политических систем современных сообществ (в том

числе в исторической плоскости) Ф. Броделя, М. Кастельса, Р. Патнэма, С. Роккана⁷.

2. Развитие европейской интеграции. Изменение политической системы Евросоюза в конце XX века, институциональная структура ЕС и процесс принятия решений на наднациональном уровне – эти вопросы имеют принципиальное значение для понимания контекста, вне которого невозможно изучение европейского регионализма. Для целей данного исследования наибольшее значение имеют монографии М. Арах и Д. Сиджански, коллективные труды «Politics in the European Union» (подготовлен кембриджскими исследователями) и «Европейский Союз на пороге 21 века: выбор стратегии развития» (подготовлен Институтом Европы РАН), а также сборник научных статей под ред. Н.Ковальского «Европа и Россия. Проблемы южного направления. Средиземноморье – Черноморье – Каспий», диссертация Н. Кавешникова, посвященная трансформации институциональной структуры ЕС в 1992-2005 гг. Кроме того, автором изучены статьи и монографии таких авторов, как Д. Айсель, А. Грассе, А. Капустин, Э. Морен, А. Тэвдой-Бурмули, Т. Фадеева, М. Фуше, В. Шемятенков, Л. Шпэт, М. Эмерсон, А. Янг и др.⁸. Нельзя не отметить отдельно

⁷ См., например: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997; Нестеренко А. Современное состояние и основные проблемы институционально-эволюционной теории// Вопросы экономики - №3, 1997; Шаститко А. Условия и результаты формирования институтов// Вопросы экономики - №3, 1997; Истон Д. Категории системного анализа политики// Политология: Хрестоматия. / Сост.: проф. М.А.Василик, доц. М.С.Вершинин. – М.: Гардарики, 2000; Парсонс Т. Система современных обществ. – М., 1997; Бродель Ф. Мировая цивилизация, экономика и капитализм. Т.3. Время мира – М., 1992; Castells M. The rise of the Network Society. The information Age: Economy, Society and Culture. Volume I. – Oxford, 1996; Патнэм Р. Чтобы демократия сработала. Гражданские традиции в современной Италии. – М., 1996; Rokkan S. State-Formation, Nation-Building and Mass Politics in Europe – Oxford, 1999.

⁸ См. Арах М. Европейский Союз: видение политического объединения – М., 1998; Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза – М., 1998; George S., Bache I. Politics in the European Union – Oxford, 2001; Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития – М., 2001; Европа и Россия: проблемы южного направления. Средиземноморье – Черноморье – Каспий/ Под ред. Н.А.Ковальского – М., 1999; Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза (1992-2005). Диссертация на соиск. уч. ст. канд. полит. наук. На правах рукописи. – М., 2006; Айсель Д., Грассе А. Региональная политика в Европейском Союзе. Цели, итоги, перспективы/Европейская внутренняя периферия в двадцатом столетии – Калуга, 2001; Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право – М., 2000; Морен Э. Размышления о Европе//Историко-культурные основы европейской цивилизации – М., 1992; Тэвдой-Бурмули А. Национализм в контексте европейской интеграции//Доклады Института Европы РАН – М., 1996 - № 22; Фадеева Т. Европейский Союз: федералистские концепции европейского строительства – М., 1996; Фуше М. Европейская республика – М., 1999; Шемятенков В. Евро: две стороны одной монеты – М., 1998; Шпэт Л. Мечта о Европе. – М., 1993; Эмерсон М. Перечерчивая карту Европы – М., 1996; Young A., Wallace H. Regulatory Politics in the Enlarging European Union – Manchester, 2000.

труды таких выдающихся отечественных специалистов по европейской интеграции, как Ю. Борко и Ю. Шишков⁹.

3. Регионализм в ЕС: положение регионов внутри государств-членов, их статус в ЕС и деятельность на национальной и международной арене и т.д., и т.п. Основной массив литературы, посвященной европейскому регионализму, представлен работами зарубежных исследователей. В нем можно выделить ряд ключевых направлений:

- идеология регионального движения (Л. Кор, Д. де Ружмон, Г. Эро и др.¹⁰),
- изучение проблем регионализма, регионализации и региональных движений в целом (П. Андерсон, Н. Веггеланд, М. Китинг, П. Легалле, К. Лекенс, Г. Маркс, Л. Хью и др.¹¹),
- изучение опыта отдельных регионов и/или региональных проектов (А. Баньяско, А. Бенц, П. Масквел, Г. Торнквист и др.¹²),
- исследование проблем взаимоотношений европейских регионов, в том числе их объединений, с институтами ЕС, включая рассмотрение проблемы лоббирования (в основном исследования, проводимые Генеральным Директоратом по исследованиям, а также некоторыми институтами ЕС, в частности Европарламентом).

В западной научной литературе, посвященной изучению региональных процессов в общем, выделяются два направления. Одно из них, представлен-

⁹ Например, такие работы, как Борко Ю.А. От европейской идеи к единой Европе – М., 2003; Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века – М., 2001.

¹⁰ См. Kohr L. The Breakdown of Nations. L.: Routledge and Kegan, 1957; Rougemont D. de. Europe: dépasser l'état nationale/Preuves, vol.4, #4, 1970; Heraud G. Les principes du federalisme et la federation europeenne – Presses d'Europe, 1968.

¹¹ См., например: Anderson P. The invention of the region – EUI, Florence, 1994; Veggeland N. The Regional Europe Concept – <http://www.hil.no/biblioteket/Forskning/forsk32/32ut.htm>; Keating M. A regional level of government in Europe?// Regions in Europe – N.Y., 1998; Keating M. State and regional nationalism: territorial politics and the European State – Brighton, 1988; Keating M. The New Regionalism in Western Europe – Cheltenham, UK, 1998; Hooghe L. Cohesion policy and European Integration: building multi-level governance – Oxford: Oxford University Press, 1996; Hooghe L., Marks G. Multi-level governance and European Integration – Oxford: Rowman and Littlefield, 2001; Hooghe L. Subnational mobilization in the European Union – EUI, FI., 1995.

¹² См., в частности: Benz A. Eberlein B. Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction. – EUI, FI., 1998; Maskell P., Tornqvist G. Building a cross-border learning region – Copenhagen, 1999.; Bagnasco A., Oberli M. Italy: "le trompe-l'oeil" of regions// Regionalism in the EU – Portland, 1999 и др.

ное такими учеными как М. Китинг, П. Легалле, К. Лекенс, Г. Маркс, Л. Хью, оценивает региональные процессы в целом как позитивное явление, позволяющее решить множество актуальных проблем регионов, а также сделать «еврократию» ближе простым гражданам.

Отдельно стоит отметить одну из последних статей М. Китинга «30 лет территориальной политики»¹³, которая представляет собой обзор всей европейской и частично американской научной литературы на тему регионализма. В статье выделены периоды развития научной мысли в данной сфере, основные проблемы, рассматриваемые на каждом этапе, ключевые авторы и их работы.

Второе направление, к которому можно отнести работы Н. Веггеланда, В. Райта, Р. Дарендорфа¹⁴, можно назвать «скептическим», поскольку эти авторы склонны критически относиться к деятельности регионов в ЕС и пессимистически оценивать перспективы регионального движения.

Что касается российской историографии, то на сегодняшний день наибольший интерес для исследователя представляют работы одного из «первопроходцев» российской регионалистики (по крайней мере, ее европейского направления) И.М. Бусыгиной. К ним относятся, прежде всего, монографии «Региональная политика ЕС и возможности использования ее опыта для России», «Регионы Германии», а также докторская диссертация «Политическая роль регионов в структуре Европейского Союза: концептуальные и прикладные аспекты». Кроме того, большой интерес вызывают статьи И.М. Бусыгиной, посвященные отдельным аспектам европейского регионализма¹⁵. Также

¹³ Keating M. Thirty years of territorial politics/ West European Politics, 31:1, pp. 60-81

¹⁴ Помимо уже упоминавшихся работ Н. Веггеланда см.: Wright V. A skeptical view// Regions in Europe- N.Y., 1998; Дарендорф Р. После 1989: размышления о революции в Европе – М., 1988.

¹⁵ См. Бусыгина И. Концептуальные основы европейского регионализма/Европа: вчера, сегодня, завтра (под ред. Н.П. Шмелева) – М., 2002; Бусыгина И.М. Политическая регионалистика – М., 2006; Бусыгина И.М. Политическая роль регионов в структуре Европейского Союза. Дисс. на соиск. уч. ст. доктора полит. наук. На правах рукописи – М., 2001; Бусыгина И. Проблемы современного регионализма. Южное направление/Европа и Россия. Проблемы южного направления. Средиземноморье – Черноморье – Каспий. – М., 1999; Бусыгина И. Региональная политика ЕС и возможности использования ее опыта для России//Доклады Института Европы РАН – М., 1995 - № 17; Бусыгина И.М. Регионы Германии – М., 2000; Бусыгина И.М. Стратегии европейских регионов в контексте интеграции и глобализации – М., 2002.

следует выделить работу И.Д. Иванова «Европа регионов», где автор обобщает опыт европейских регионов по взаимодействию друг с другом, с национальными государствами и с ЕС, правда, в большей степени рассматривается экономическое взаимодействие¹⁶.

Работы, посвященные региональному вопросу в отдельных государствах-членах ЕС, такие как «Региональная политика Франции» М. Павловой, «Италия: проблемы Юга и региональная политика» Н. Гоффе, «Южный вопрос и социальные конфликты в Италии» Ю. Лисовского¹⁷, вышли преимущественно в советский период, потому имеют ряд недочетов, типичных для советской историографии в целом. К ним относятся: повышенное внимание к социально-экономическому аспекту регионального вопроса, некоторое преувеличение классовых противоречий, негативное отношение к интеграции.

Большой интерес представляют работы последних лет, в частности статьи М. Любарта об этнических меньшинствах и территориальном устройстве Франции, В. Любина и Ю. Лисовского о политической культуре Италии, А. Кожановского о региональном и этническом вопросе в Испании¹⁸.

Помимо указанной литературы необходимо отметить работы современных российских исследователей О. Барабанова, В. Васильева, Д. Гаврикова, Л. Кабловой, Н. Кондратьевой, А. Макарычева, В. Шаврова, а также ряд сборников, посвященных опыту решения региональных проблем в ЕС и России¹⁹.

¹⁶ Иванов И.Д. Европа регионов – М., 1998.

¹⁷ См. Гоффе Н. Италия: проблема Юга и региональная политика. – М., 1983; Лисовский Ю. Южный вопрос и социальные конфликты в Италии. – М., 1979; Павлова М. Региональная политика Франции. – М., 1974.

¹⁸ Любарт М.К. Регионализм и культурно-лингвистические меньшинства Франции//Сб-к «Этнические проблемы и политика государств Европы» - М., 1998; Любарт М. "Этническая культура в современном бретонском обществе" // Сб. "Европа на рубеже третьего тысячелетия: народы и государства" М., ИЗА РАН, 2000, сс.201-227; Лисовский Ю., Любин В. Политическая культура Италии - М.: ИНИОН, 1996; Кожановский А.Н. Испания: этничность и регионализм // Исследования по прикладной и неотложной этнологии. - "Б"4 Москва: ИЗА РАН, 1991; Кожановский А.Н. Быть испанцем. Традиция. Самосознание. Историческая память – М, 2006

¹⁹ См. Барабанов О.Н. Внутригосударственные регионы как акторы в международных отношениях: зарубежные тенденции и положение субъектов РФ/Общество, политика, наука: новые перспективы – М., 2000; Барабанов О.Н. Тенденции регионализации в Европе и интересы России/Мировая политика и международные отношения на пороге нового тысячелетия/ Под ред. М.М. Лебедевой – М., 2000; Васильев В. История германского федерализма/Новая и новейшая история – 1998 - № 3; Гавриков Д. Проблемы неравномерного развития в Европейском Союзе/Региональная интеграция и Европа – М., МГУ, 2001; Каблова Л.В. Роль регионов в современной политике ЕС – НН, 2000; Кондратьева Н.Б. Большая Европа и региональное развитие/ Расширение ЕС и интересы России. – М., 2005 и другие работы; Макарычев А.С. Влияние зарубежных концепций на разви-

4. Процесс лоббирования на уровне ЕС: правила игры, основные участники, их стратегия и тактика, взаимоотношения с институтами ЕС и др. В этом разделе представлены исключительно работы западных авторов, причем являющихся не только исследователями, но и действующими (или бывшими) консультантами по лоббированию. В их числе П. Бауэн, Д. Геген, Э. Гранде, Дж. Гринвуд, Б. Кэссиди, П.-Х. Клэйс, Д. Козн, К. МакГрат, И. Михаловиц, Р. Педлер, Т. Шабер²⁰.

В целом же необходимо указать на то, что тема регионализма в Европе изучена недостаточно: большинство работ посвящены лишь отдельным аспектам рассматриваемого явления, в то время как другие стороны вопроса остались вне поля зрения исследователей; нет обобщающих монографий, посвященных развитию регионализма в Европе в XX веке. Таким образом, остается обширное поле для дальнейших исследований.

Источниковая база представлена массивом документов, которые условно можно разделить на следующие группы:

1. законодательные акты общего характера, к ним относятся основополагающие договоры о Европейских Сообществах, а также Маастрихтский и Амстердамский Договоры о Европейском Союзе, эти документы позволяют проследить изменение статуса регионов в Европе на протяжении второй половины XX века; к этой же группе источников относятся конституции государств-членов ЕС, позволяющие решить ту же задачу на уровне государств;

ние российского регионализма: возможности и пределы заимствования//Сравнительный регионализм: Россия – Запад – СНГ – НН, 1997; Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России. – ПОЛИС, №5, 2000; Шавров В.Ф. Новые формы межгосударственного сотрудничества в Европе – <http://polit.mezhdunarodnik.ru/art.php3?rub=116&id=10069>; сборники Региональное развитие: опыт России и ЕС – М., 2000; Регионы и регионализм в странах Запада и России – М., 2001; Сравнительный регионализм: Россия, СНГ, Запад/ Под ред. А.О. Колобова и А. С. Макарычева – Н.Новгород, 1997; Федерализм и региональная политика: проблемы России и зарубежный опыт – Новосибирск, 1995.

²⁰ См. Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union//Journal of European Public Policy 9 – June, 3, 2002; Cassidy B. European Lobbying Guide – Hawksmere, 2000; Gueguen D. Governance and the role of Associations in Economic Management: A response from EU Public Affairs Practitioner – Basingstoke, 2002; Grande E. Interest Groups in the European System of the Multi-Level Governance – Munich, 2001; Greenwood J. Representing interests – L., Macmillan, 1997; Clayes P.-H. Lobbying, Pluralism and European Integration – Brussels, 1998; Michalowitz I. EU Lobbying – Principals, Agents and Targets: Strategic interest intermediation in EU policy-making. – Muenster, 2004; Pedler R. European Union lobbying: changes in the arena – Basingstoke, 2002 и др.

2. документы, изданные непосредственно органами прямого представительства регионов в Брюсселе или по их инициативе и касающиеся статуса и полномочий регионов в ЕС: Хартия регионализации, принятая Европарламентом под нажимом регионов в 1988, и многочисленные постановления и декларации Комитета регионов;

3. источники по региональной политике Евросоюза, это, прежде всего, ежегодные Общие Отчеты (General Reports on the Activities of the EU) Комиссии ЕС, а также ежеквартальное издание Института Европы РАН «Европейский Союз: факты и комментарии», сообщающие о ежегодных результатах и изменениях коммунитарной политики, в том числе региональной;

4. наконец, документы и материалы самих организаций межрегионального сотрудничества, к которым относятся учредительные документы, годовые отчеты и др. При этом автор столкнулся с отсутствием полноценных материалов по периоду конца XX века на Интернет – сайтах самих организаций межрегионального сотрудничества. К сожалению, пока ни одна из организаций не обзавелась электронным архивом, где можно было бы найти все документы, касающиеся деятельности организации ранее 2000 года. Эта же проблема возникла и при поведении интервью с представителями организаций межрегионального сотрудничества – они выразили готовность поделиться всей имеющейся информацией, однако просто не имели сведений относительно проектов 1980-х – 1990-х гг.

Научная и практическая значимость работы. Научная значимость исследования состоит в том, что оно представляет собой первую попытку систематизации и анализа информации о деятельности европейских организаций межрегионального сотрудничества как политических субъектов на наднациональном уровне. Подробное рассмотрение и изучение межрегиональных организаций в 1980-е – 1990-е годы, ставшие определяющим периодом для регио-

нального направления ЕС, может стать основой для дальнейших научных разработок по данной теме.

Что касается практической значимости исследования, то представляется, что его результаты могут оказаться интересными и, возможно, полезными для российских органов власти как федерального, так и регионального уровня. Поскольку в России до сих пор отсутствует внятная концепция взаимоотношения федерального центра и регионов, последние вынуждены зачастую сами пытаться выстраивать эти отношения. В этом им может пригодиться опыт их европейских коллег, изучению которого и посвящено данное исследование. Кроме того, материал, собранный и представленный в диссертации, может быть использован при подготовке учебных курсов по политической регионалистике.

Основные положения, выносимые на защиту:

- 1980-е – 1990-е годы стали периодом беспрецедентного усиления роли европейских регионов на уровне ЕС. Причины и предпосылки этого процесса можно разделить на те, которые связаны с деятельностью национальных государств в послевоенный период, и те, которые имеют непосредственное отношение к созданию и функционированию ЕС. Причем главным фактором является непосредственно начало перераспределения полномочий от национальных государств на другие властные уровни: во-первых, наднациональный (институты ЕС), а во-вторых, субнациональный (регионы).

- Ключевыми предпосылками активизации региональных властей были: недостаточное, по их мнению, финансирование, которое они получали в рамках региональной политики, а также тот факт, что зачастую реализация решений, принятых институтами ЕС, возлагалась на региональные власти, в то время как они не имели возможности участвовать в принятии этих решений. В некоторых случаях компетенция ЕС стала распространяться на те сферы, ко-

которые раньше относились к исключительному ведению регионов. Все это вынудило регионы искать каналы воздействия на процесс принятия решений не только на национальном уровне, но и на уровне ЕС.

- Период 1980-х – 1990-х годов можно разделить на два десятилетия, каждое из которых стало для регионов периодом решения определенного типа задач. В 1980-е гг. их главной задачей были формулирование и манифестация региональных интересов и, как следствие, укрепление политических позиций регионов на наднациональном уровне. Достигнутые результаты позволили им в 1990-е гг. сосредоточиться на решении тактических задач, прежде всего, на реализации совместных с КЕС проектов в области регионального развития.

- Первые шаги регионов на наднациональном уровне показали, что по отдельности регионы не обладали достаточным политическим весом, чтобы справиться с решением поставленных задач. Совместные выступления регионов одного государства часто были невозможны по причине существенной разницы интересов (нередко случается, что интересы регионов внутри страны не просто различны, но противоположны). Выход нашелся в развитии сферы межрегионального сотрудничества между регионами различных стран, причем наиболее эффективной формой сотрудничества стали специально созданные организации, объединяющие регионы по географическому или проблемному признаку.

- Межрегиональные организации могут использовать две стратегии: либо действовать в рамках существующих правил, заданных на национальном и наднациональном уровне, и способствовать тому, чтобы члены организаций максимально к этим правилам адаптировались; либо предпринимать попытки по изменению самих правил, чтобы сделать их более благоприятными для своих членов. Для достижения максимального эффекта организации межре-

гионального сотрудничества используют оба подхода. Однако успехи или неудачи в деятельности организаций определяются не только выбранной стратегией и ходом ее реализации, но и целым рядом других, внутренних и внешних, факторов.

- Существенными внутренними факторами являются гомогенность состава, четкое определение задач и концепции деятельности, наличие ресурсов, обладание уникальной информацией и экспертизой, налаженные связи с институтами ЕС. В соответствии с данными критериями, оптимальной структурой и механизмом деятельности обладают крупные объединения, созданные по географическому (и проблемному одновременно) принципу.

- Из внешних факторов наиболее значимым представляется конкуренция лоббистов, отстаивающих интересы различных групп в Брюсселе. Для организаций межрегионального сотрудничества конкуренция имеет два аспекта: во-первых, это наличие у регионов и других каналов влияния на процесс принятия решений в ЕС (офисы регионов, депутаты Европарламента, Комитет регионов и др.); во-вторых, это конкуренты самих регионов как одной из групп влияния – бизнес, профсоюзы, экологи и др.

- Организации межрегионального сотрудничества показали достаточно высокую эффективность как инструменты укрепления кооперации регионов, взаимодействия с институтами ЕС и решения отдельных тактических задач. В то же время некорректно было бы говорить о том, что в 1980-е – 1990-е годы им удалось занять важную позицию в процессе принятия решений в ЕС. Межрегиональные организации успешны настолько, насколько им позволяют изначально заданные жесткие условия и рамки их деятельности, которые заведомо обеспечивают им менее выигрышное положение по сравнению с другими лоббистами.

- Результаты деятельности межрегиональных объединений могли бы быть более весомыми, если бы они следовали следующим принципам: более тесная кооперация с крупнейшими лоббистами; разработка очень подробных и конкретных перспективных планов, а также отчетности по итогам их реализации; концентрирование усилий на выбранных ключевых направлениях и последовательное, а не параллельное решение задач; вовлечение представителей корпоративного сектора, которые имеют ценный опыт эффективного управления проектами.

- На эффективность деятельности межрегиональных объединений влияют еще два исключительно важных фактора: продолжающийся поиск точек соприкосновения регионов и выработки с опорой на них консолидированного интереса, а также постоянное изменение «среды лоббирования», к которому необходимо приспосабливаться и адаптировать уже разработанные стратегии.

Апробация результатов исследования. Основные положения и выводы, сформулированные в ходе исследования, были использованы при выступлениях на научных конференциях и изложены в трех публикациях.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, приложений, списка использованных источников и литературы.

II. Основное содержание диссертации

Во **введении** обосновывается выбор темы, ее актуальность и новизна, научная и практическая значимость, формулируются цели и задачи исследования, определяются методологические основы работы и структура, анализируется степень разработанности темы и основные понятия. В частности, диссер-

тант приводит следующие определения ключевых для данного исследования терминов²¹:

- *Регион* - единица административно-территориального деления европейских государств.
- *Регионализм* - стратегия региональных элит, целью которой является максимальное расширение полномочий региональных властей, в том числе выход их на европейский уровень.
- *Регионализация* - процесс перераспределения («либерализации») власти, рост влияния местного самоуправления, передача все больших функций государства на места, то есть развитие прямого народовластия²².
- *Организация межрегионального сотрудничества* - это объединение группы административно-территориальных единиц (регионов) одного или нескольких европейских государств со схожими интересами в одной или нескольких сферах, созданное по инициативе самих регионов, независимое от национальных и наднациональных органов власти и объединяющее их по географическому или проблемному принципу, с целью выработки эффективных подходов к решению общих проблем²³.

Первая глава диссертации «Место регионов в политической системе Европы и мотивация межрегионального сотрудничества» состоит из двух частей. Первая часть посвящена краткому изложению основных этапов регионализации стран ЕС, особенностям процесса в отдельных государствах и определению роли регионов в политической системе ЕС в 1980-е годы. Во второй части изложены условия и факторы развития межрегионального сотрудниче-

²¹ И во введении, и в Главе 1 диссертант рассматривает существующие множественные подходы к определению данных терминов и делает обоснованный вывод того определения, которое наиболее релевантно для целей настоящего исследования.

²² Васильев В. История германского федерализма/Новая и новейшая история – 1998, № 3, с. 48

²³ «Независимость» организаций межрегионального сотрудничества означает, что под это определение НЕ подпадают любые региональные союзы и органы, созданные по инициативе и/или под эгидой вышестоящих органов власти (например, в рамках коммунитарной региональной инициативы ИНТЕРРЕГ), также к ним не относится Комитет регионов ЕС, учрежденный Маастрихтским договором и являющийся частью институциональной структуры ЕС.

ства и его виды, выделены движущие силы и главные участники межрегиональных отношений, показана роль межрегиональных организаций как одной из оптимальных форм сотрудничества.

Поскольку место той или иной группы игроков (каковой являются регионы) в политической системе определяется наличием консолидированного интереса и каналов влияния, необходимо оценить, насколько регионам удалось в последние десятилетия XX века выработать единую позицию и получить новые или расширить старые каналы влияния на европейские дела.

После окончания Второй мировой войны большинство европейских государств представляли собой крайне централизованные структуры, но в 1970-е гг. эти структуры начинают трансформироваться, и одной из важных составляющих этого процесс стала активизация региональных элит и их стремление к перераспределению властных полномочий. Процесс регионализации затронул все без исключения государства-члены Европейского Сообщества.

Первоначально региональные элиты действовали в рамках своих государств, опираясь на различные идеологические платформы, от консервативных правых до радикальных левых. Первым объектом приложения усилий региональных лоббистов стали национальные правительства, которые в свою очередь инициировали процесс большей или меньшей регионализации власти. В федеративных государствах, прежде всего в Германии, регионы добились беспрецедентного расширения полномочий. Например, немецкие земли в соответствии с новой редакцией Статьи 23 Конституции ФРГ получили право выступать субъектом международных отношений²⁴. Бельгия фактически превратилась в конфедерацию, объединяющую почти не зависящие друг от друга территориальные общности. В Великобритании Шотландия и Уэльс получили право иметь собственные парламенты. Процессы регионализации идут в Испании и Италии.

²⁴ См. Конституция ФРГ/Конституция государств-членов ЕС. – М., 1998

Огромное влияние на развитие регионального движения оказала европейская интеграция. Во-первых, в лице еврочиновников и институтов ЕС регионы нашли «соратников» по борьбе с монополией национальных государств на политическую власть. Во-вторых, внимание к региональным проблемам, инициирование структурной политики и финансирование со стороны КЕС дало толчок экономическому развитию регионов, укреплению их финансового положения и, как следствие, росту политических амбиций. Кроме того, ответственность за реализацию отдельных аспектов коммунитарной политики возлагалась на региональные власти, хотя они не имели возможности участвовать в обсуждении принимаемых на уровне ЕС решений.

Воздействие ЕС на все сферы региональной жизни, с одной стороны, и расширение зоны ответственности регионов без соответствующего расширения объема полномочий, с другой, привели региональные власти к осознанию того факта, что необходимо искать пути выхода на общеевропейский уровень и налаживать взаимодействие с органами ЕС. С самого начала было очевидно, что только совместными усилиями, путем выработки и отстаивания консолидированного интереса регионы могли бы переломить сложившуюся ситуацию в свою пользу. Одним из наиболее важных последствий этого стало нарастание межрегионального сотрудничества в самых разных сферах и отраслях общественной жизни.

Основными формами межрегионального сотрудничества в рамках ЕС стали объединения типа «еврорегион», рабочие сообщества и межрегиональные организации. Их главное отличие заключается в том принципе, по которому они объединяют регионы. Так, «еврорегион» включает в себя граничащие друг с другом территории, в рабочее сообщество входят регионы одной географической области, а организация может состоять из регионов всех европейских стран, имеющих общие проблемы. При этом организации могут создаваться как по географическому (в данном случае речь идет об объединении регионов, чьи проблемы вытекают из их расположения, например, на побере-

жье или на периферии), так и по отраслевому принципу. Ключевым же отличием организаций межрегионального сотрудничества от прочих типов региональных объединений является тот факт, что они всегда создаются по инициативе «снизу», т.е. усилиями исключительно самих регионов (в отличие, например, от «еврорегионов», созданных в рамках региональной политики ЕС). По этой же причине они не могут являться элементом какой-либо институциональной системы (в отличие от Комитета регионов, который хоть и совещательный, но тем не менее орган ЕС).

Функции, возложенные на различные типы региональных объединений, также неодинаковы. Еврорегионы и рабочие сообщества призваны решать наиболее актуальные задачи повседневной жизни регионов, в первую очередь, экономические и социальные проблемы. Для организаций межрегионального сотрудничества приоритетными являются стратегические цели: содействие межрегиональной кооперации во всех ее проявлениях на внутренних и на внешних границах Евросоюза, налаживание и поддержание отношений с надгосударственными институтами (органами ЕС), решение политических проблем регионов.

Сравнивая три наиболее распространенных типа межрегиональных объединений, можно сделать вывод о том, что наиболее универсальным инструментом являются организации межрегионального сотрудничества. Членство в данных организациях предусматривает объединение регионов, имеющих общие интересы и схожие проблемы, что позволяет им разрабатывать действенные меры по решению наиболее важных и трудных проблем, в то же время они представляют собой достаточную силу, чтобы пытаться решать политические вопросы на самом высоком уровне.

Кроме межрегиональных объединений различного типа, регионы начали широко использовать и другие каналы воздействия на национальные и наднациональные органы. К таким каналам относятся: делегации национальных

правительств в ЕС, собственные офисы (представительства) регионов в Брюсселе, депутаты Европарламента от отдельных регионов.

Выработка консолидированного интереса позволила регионам сплотиться на время и выдвинуть ряд общих требований перед подписанием Маастрихтского договора. Благодаря использованию различных каналов влияния эти требования были в большей или меньшей степени выполнены, и в целом результат можно назвать удовлетворительным для региональных властей по двум причинам. Во-первых, их стали воспринимать как участников (пусть и не совсем равноправных) диалога по отдельным вопросам на уровне ЕС, их мнение должны принимать во внимание и Комиссия, и Европарламент. Во-вторых, даже в таком урезанном виде новые полномочия оказались для регионов в некоторых случаях неподъемной ношей, на освоение их им потребуется еще не один год, и уже тогда регионы это понимали.

Таким образом, следует признать, что роль регионов в политической системе Европы в 1980-е – 1990-е годы существенно возросла. Рассмотрев роль регионов во взаимодействии со всеми органами, принимающими решения (как национальными, так и наднациональными) можно сделать вывод о том, что регионы заняли свою собственную нишу в политической системе Европейского Сообщества, следствием чего стало появление нового теоретического подхода, характеризующего систему власти в ЕС – «многоуровневое управление». Заняв эту нишу, регионы получили возможность прямо и косвенно оказывать влияние на процесс принятия решений в ЕС, для чего задействовали различные каналы и инструменты.

Во второй главе **«Место европейских организаций межрегионального сотрудничества в европейских политических процессах»** диссертант переходит к непосредственному и подробному рассмотрению межрегиональных объединений с позиций институционального подхода. Перечислив наиболее заметные на европейском уровне организации, автор рассматривает их с точки зрения условий возникновения, численности и состава участников, организа-

ционной структуры, сферы интересов и основных направлений деятельности. В завершение следует SWOT-анализ (сильные и слабые стороны, возможности, препятствия/угрозы) всех рассмотренных организаций межрегионального сотрудничества, определяется их место в Брюсселе среди других групп, лоббирующих свои интересы. Также проводится сравнение эффективности различных каналов влияния, которыми обладают регионы, выделяются те организации, которые действительно имеют возможности оказывать влияние на процесс принятия решений на уровне ЕС.

В первую очередь, следует отметить ключевые моменты, характеризующие организации межрегионального сотрудничества в контексте ЕС. С точки зрения Д. Истона, они, безусловно, являются теми социальными институтами, которые вовлечены в процесс принятия и последующей реализации принятых решений²⁵. Однако более глубокий анализ с использованием институционального подхода позволяет провести четкую грань между институтами как таковыми и организациями. Принципиальное отличие заключается в том, что первые создаются самим обществом и устанавливают правила игры, задают нормы поведения, а вторые возникают по инициативе отдельных общественных групп с целью максимизации благ, получаемых этими группами, и действуют в рамках заданных первыми правил. То есть, институты задают правила игры, а организации являются игроками, действующими по этим правилам²⁶.

Согласно Норту, главная (хотя и не всегда декларируемая и очевидная) цель любой организации – максимизация прибыли своих членов²⁷. Применительно к межрегиональным объединениям это утверждение в определенной степени справедливо, поскольку подобные объединения создаются главным образом с целью получения регионами максимальных выгод от участия в интеграции. Какая бы цель не декларировалась организациями – укрепление

²⁵ См.: Истон Д. Категории системного анализа политики// Политология: Хрестоматия. / Сост.: проф.

М.А.Василик, доц. М.С.Вершинин. – М.: Гардарики, 2000, сс.319-331.

²⁶ Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. – М., 1997, сс.5-6

²⁷ Сегодня данное утверждение представляется излишне категоричным, тем не менее в контексте данного исследования ссылка на него уместна.

межрегионального сотрудничества, налаживание диалога с наднациональными институтами, решение отдельных проблем, стоящих перед регионами, – в конечном счете, все эти цели сводятся к максимизации позитивного эффекта от членства в ЕС, причем иногда в самом прямом, денежном смысле (когда речь идет о распределении дотаций и субсидий, выделяемых Комиссией отдельным регионам или группам регионов).

Для этого регионы создают т.н. организации межрегионального сотрудничества, объединяющие участников из разных стран по географическому (Ассоциация европейских приграничных регионов – АЕПР, Конференция периферийных морских регионов – КИМР) или проблемному принципу (например, объединение городов «Евроситиз» или Конференция регионов, обладающих законодательными полномочиями). Существуют и два ключевых объединения (Ассамблея европейских регионов – АЕР, Совет европейских муниципалитетов и регионов – СЕМР), членство в которых доступно практически всем регионам и которые претендуют на звание «голоса европейских регионов». Д. Норт связывает прогресс организаций в деле достижения своей главной цели с успешными или неуспешными стратегиями, используемыми ими. Он выделяет стратегии двух видов – первая подразумевает инвестиции в развитие навыков членов, которые впоследствии принесут дивиденды в виде дополнительной прибыли. Вторая – это влияние на институты с целью изменения существующих правил игры правил.

Как показывает анализ деятельности организаций межрегионального сотрудничества, они предпочитают применять оба подхода, причем используют при этом одни и те же методы достижения цели. Поэтому успех или неудача зависит от других важных факторов, к которым относятся такие показатели, как гомогенность состава, четкое определение задач и концепции деятельности, наличие ресурсов, обладание уникальной информацией и экспертизой, налаженные связи с институтами ЕС.

С точки зрения обладания перечисленными выше признаками, наиболее успешными можно считать такие организации, как АЕПР, КПМР, объединение крупных городов «Евроситиз». Во вторую по значимости группу входят АЕР и СЕМР. С точки зрения репрезентативности региональных интересов они являются лидерами, однако существует два фактора, которые ослабляют их позиции и значение. Во-первых, это конкуренция их друг с другом, а во-вторых, это создание Комитета регионов (само его возникновение является в определенной мере результатом действий этих организаций, однако с его появлением их влияние стало постепенно уменьшаться). Наконец, третью группу составляют более мелкие («узкоспециализированные») организации, которые, тем не менее, достаточно успешно решают задачи своих членов на европейском уровне (Ассоциация представителей выборных органов власти горных регионов, Конференция председателей региональных законодательных органов Европы, Альянс морских региональных интересов в Европе).

Однако организации межрегионального сотрудничества являются не единственными игроками, пытающимися оказывать влияние на политику, проводимую институтами. Здесь следует разграничить такие понятия, как группа интересов и агент влияния. Принципиальная разница между ними заключается в том, что *группа интересов* представляет собой объединение игроков по такому признаку, как сфера деятельности или сфера защищаемых интересов. *Агент же влияния* – это конкретный инструмент, который используют группы интересов в своей лоббистской деятельности. Являясь группой интересов, регионы соперничают в Брюсселе с другими группами (бизнесом, профсоюзами, экологами, потребителями, различными социальными движениями).

Относительно скромное положение регионов на их фоне объясняется рядом факторов: регионы обладают ресурсами (как и бизнес), но ресурсы эти за редким исключением ограничены. Регионы понимают общность своих интересов и стремятся к интеграции, но в то же время нельзя сказать, что на европей-

ском уровне конкуренция между регионами отсутствует (например, между различными профсоюзами столь явной конкуренции нет). Напротив, когда дело касается финансирования, регионы могут активно соперничать за привлечение средств, выделяемых Структурными фондами. Наконец, европейские власти, безусловно, сами заинтересованы в том, чтобы наладить с региональными властями конструктивный диалог, однако регионы в большей степени, чем какая-либо другая группа интересов, зависят от национальных правительств своих государств, т.е. изначально находятся в менее выгодных условиях.

Организации межрегионального сотрудничества в данном случае являются агентами влияния регионов, но не единственными, т.к. параллельно регионы используют участие своих представителей в национальных делегациях при ЕС, и собственные представительства в Брюсселе, и Комитет регионов, и депутатов ЕП, избираемых от тех или иных регионов. Однако по сравнению с межрегиональными объединениями каждый из этих каналов имеет существенный недостаток. Национальные делегации больше заинтересованы в отстаивании интересов всего государства, а не отдельных его регионов, КоР слишком разнороден по составу и не имеет права голоса, депутаты Европарламента представляют интересы не только регионов, но и политических партий, что не всегда совместимо. Офисы же отдельных регионов в Брюсселе зачастую не в состоянии решать масштабные проблемы в одиночку.

Как показывает сравнительный анализ всех перечисленных инструментов, доступных регионам, наиболее эффективным из них являются межрегиональные организации – именно они обеспечивают регионам максимальное участие в распределении благ интеграции.

Последняя, третья глава «Влияние организаций межрегионального сотрудничества на процесс принятия решений в ЕС» посвящена непосредственно лоббистской деятельности межрегиональных объединений. Она начинается с краткого описания основных европейских институтов и схемы приня-

тия решений: их места и роли в данном процессе и возможности повлиять на мнение членов каждого института. Во второй части главы внимание сосредоточено на рассмотрении лоббирования как части политического процесса на наднациональном уровне, проанализированы концепции лоббирования западных политологов и политических консультантов. В третьей части рассматривается и анализируется опыт лоббирования (или попыток лоббирования) организаций межрегионального сотрудничества.

Что касается институтов ЕС, то можно отметить, что наибольший интерес для лоббистов на уровне ЕС представляет *Комиссия*, которая изначально (со времен ЕОУС) являлась наднациональным органом, представляющим именно Сообщества в целом и наделенным достаточно широкими полномочиями, включая право законодательной инициативы. В противоположность (или в дополнение) к Комиссии *Совет министров* как орган власти в ЕС имеет межгосударственный характер и в этой связи представляет наименьшую привлекательность для лоббистов. То же самое можно сказать и про Европейский Совет, высший политический институт ЕС. Определенный интерес представляет Европарламент в силу специфики формирования данного института (прямое избрание депутатов от регионов), однако роль его в законодательном процессе достаточно скромна, особенно в 1980-е – 1990-е гг.

Выявить механизмы и оценить результаты лоббирования, осуществляемого той или иной группой интересов, зачастую бывает проблематично. *Во-первых, на уровне ЕС в процесс принятия решений вовлечено слишком много действующих лиц*: если рассматривать одни только официальные институты, то это и эксперты в рабочих группах на низовом уровне, и чиновники среднего уровня, оценивающие первый варианты законопроектов, затем высший эшелон, дающий окончательную оценку, и все это в нескольких институтах одновременно.

Во-вторых, помимо регионов существует еще несколько достаточно сильных групп влияния, интересы которых могут периодически полностью или

частично совпадать с интересами региональных властей. Поэтому чрезвычайно трудно выделить роль конкретного участника процесса в принятии того или иного решения. Применительно к регионам это означает, что не всегда принятое в пользу регионов решение является результатом исключительно их лоббистской деятельности. Кроме того, на окончательное решение по законопроекту оказывают влияние некоторые внутренние и внешние факторы, выделить которые тоже достаточно сложно. Однако можно определить степень участия/влияния отдельных игроков (организаций межрегионального сотрудничества).

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

Что касается внешних факторов, то важнейшим из них является трансформация институциональной структуры ЕС, которая привела к изменению законодательных и административных практик, процедур взаимодействия институтов ЕС друг с другом, с национальными органами и неправительственными акторами²⁸. То есть, фактически сделала возможным в принципе оказание влияния на институты со стороны. Н. Кавешников отмечает, что «активность транснациональных и субнациональных организаций и степень их влияния на содержание принимаемых решений, а в некоторых случаях и на формирование повестки дня, позволяет сделать вывод о том, что они стали важными акторами политического процесса на уровне ЕС»²⁹.

В целом едва ли правомерно говорить о том, что европейские регионы в лице организаций межрегионального сотрудничества в конце XX ве-

²⁸ Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза... - с. 223

²⁹ Там же, с. 222

ка совершили прорыв и добились какого-то исключительного права участия в процессе принятия решений в ЕС. В то же время ими были решены другие важные задачи, значение которых, возможно, в тот период было недооценено, но которые, тем не менее, во многом способствовали укреплению позиций регионов. К таким успешно решенным задачам относятся:

- приобретение регионами статуса официального участника политического процесса на уровне ЕС и в том числе закрепление за межрегиональными объединениями права представлять региональные интересы на наднациональном уровне;
- установление тесных и постоянных контактов с самым широким кругом лиц, причастных к принятию решений на уровне ЕС и являющихся ценными источниками информации для регионов;
- создание постоянного информационного потока из регионов, что позволило решить проблему информирования общественности и еврочиновников о достижениях и проблемах регионов;
- непосредственное участие в реализации региональной политики КЕС, а также координация многочисленных межрегиональных проектов и возможность участвовать в распределении финансирования в рамках этих проектов;
- укрепление межрегиональных связей и расширение межрегионального сотрудничества, активное вовлечение в него новых участников, в том числе из стран ЦВЕ, что усиливает репрезентативность межрегиональных объединений и создает дополнительный потенциал для роста их влияния (хотя в 1990е годы регионы не сумели извлечь выгоды из подобных форм сотрудничества).

Следует еще раз отметить и тот факт, что более активное и последовательное вовлечение организаций межрегионального сотрудничества в процесс обсуждения и принятия решений в ЕС стало возможным благодаря также и изменениям самого этого процесса. Расширение круга участников законодвор-

ческого процесса автоматически увеличило возможности и шансы лоббистов на доступ к процессу на низовом уровне, когда происходит наиболее важная работа над документами.

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

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

В то же время более мелкие организации – например, *Альянс морских региональных интересов* или *Конференция регионов, обладающих законодательными полномочиями*, – не представляют собой серьезную силу в европейском масштабе. Несмотря на то, что и у них есть определенные возможности, в

целом их активность в Брюсселе мало заметна. Взаимодействие с ЕС для данных организаций заключается в основном в содействии своим членам в получении финансирования от КЕС или структурных фондов, а также в участии в каких-либо инициативах и программах Комиссии. В то же время эти организации уделяют большое внимание партнерским отношениям с Советом Европы, с подразделениями ООН, с другими международными организациями. Таким образом, влияние на процесс принятия решений в ЕС не всегда является для них первоочередной задачей.

В заключении сформулированы основные выводы исследования и обозначены направления для дальнейшего изучения данной темы. Период 1980-х – 1990-х годов можно разделить на два десятилетия, каждое из которых стало для регионов периодом решения определенного типа задач. В 1980-е гг. их главной задачей были формулирование и манифестация региональных интересов и, как следствие, укрепление политических позиций регионов на наднациональном уровне. Поэтому их усилия были направлены на выработку совместной позиции и единых требований для европейских институтов.

Переломным моментом для регионов (и их объединений) стал рубеж 1980-х – 1990-х годов, когда Европейский Союз переживал период активной трансформации и регионы смогли принять в этом процессе деятельное участие. Благодаря активной позиции, прежде всего, Ассамблеи европейских регионов (но и других межрегиональных объединений тоже) регионы сумели сплотиться в такой важный период, как подготовка Маастрихтского договора, и выдвинуть ряд требований. Большинство этих требований были удовлетворены, хотя результат не совсем соответствовал ожиданиям регионов: в текст договора был инкорпорирован принцип субсидиарности и был образован Комитет регионов, объединивший не только региональные, но и местные власти.

К началу 1990-х регионы добились и других успехов: наладили отношения с институтами ЕС и их отдельными представителями, совместно сформулировали более или менее четкие правила игры, а также способствовали прак-

тически повсеместному распространению межрегионального сотрудничества. Достигнутые результаты позволили им сосредоточиться на решении тактических задач. Особенно преуспели межрегиональные организации в инициировании постоянного информационного потока из регионов во внешнюю среду путем активной работы со СМИ, проведения различных мероприятий, выпуска и распространения собственных печатных изданий, посвященных тем или иным региональным проблемам.

В целом организации межрегионального сотрудничества показали достаточно высокую эффективность как инструменты укрепления межрегионального сотрудничества, взаимодействия с институтами ЕС и решения некоторых практических задач. В то же время некорректно было бы говорить о том, что в 1980-е – 1990-е годы им удалось занять важную позицию в процессе принятия решений в ЕС. Представляется, что результаты их деятельности могли бы быть более весомыми, если бы региональные объединения следовали следующим принципам:

- более тесная кооперация с крупнейшими лоббистами (создание долгосрочных стратегических альянсов), найти платформу для налаживания подобных связей межрегиональным объединения не составило бы труда,
- разработка очень подробных и конкретных перспективных планов, а также отчетности по итогам их реализации,
- концентрирование усилий на выбранных ключевых направлениях и последовательное, а не параллельное решение задач (то есть, вместо создания десятка комиссий внутри одной организации можно сосредоточить усилия на двух-трех наиболее актуальных проблемах, и после их решения перейти к новым),
- привлечение к управлению представителей корпоративного сектора, поскольку именно выходцы из корпораций имеют ценный опыт эффективного управления проектами (это помогло бы организациям не только ус-

пешно решать свои задачи, но и снижать издержки, контролировать расходы и т.д.).

Завершая рассмотрение европейских организаций межрегионального сотрудничества, представляется важным наметить дальнейшие пути развития и углубления данной темы. Исходя из того, что настоящее исследование является первой российской работой, посвященной европейским организациям межрегионального сотрудничества и их лоббистской деятельности, можно обозначить два основных направления, в которых могут двигаться будущие исследователи проблемы: изучение организаций межрегионального сотрудничества как субъектов политической жизни и изучение процесса лоббирования на уровне ЕС с акцентом на действующие в Брюсселе группы интересов.

В **Приложениях** приводятся: Перечень регионов государств-членов ЕС³⁰ (Приложение 1), Карта регионов Европы (Приложение 2), Глоссарий (Приложение 3), Краткая информация (резюме) по основным организациям межрегионального сотрудничества (Приложение 4), Выдержки из интервью, проведенных автором с представителями организаций межрегионального сотрудничества и офисов регионов в Брюсселе (Приложение 5). Таким образом, Приложения 1, 2, 5 иллюстрируют отдельные аспекты темы, а Приложения 3 и 4 предлагают краткую существенную информацию по ключевым определениям и межрегиональным объединениям.

По теме диссертации автором опубликованы статьи:

Научные статьи, опубликованные в журналах, рекомендованных перечнем ВАК:

- «Политика муниципальных властей Европы в отношении иммигрантов: участие в проекте организации «Евроситиз» (0,7 п.л., сборник «Актуальные проблемы Европы», ИНИОН РАН, №1, 2005 г. – 220 с. – с.206-220),

³⁰ В рамках темы данного исследования, т.е. ЕС-15

- «Место регионов в политической системе современной Европы» (1 п.л., сборник «Актуальные проблемы Европы», ИНИОН РАН, №4, 2006 г. – 204 с. – с.145-163).

Научные статьи в других изданиях:

- «Европейские регионы: попытка стать третьим уровнем управления в ЕС» (1 п.л., Рубикон. Сборник научных работ молодых ученых. Вып. 49. Ростов-на-Дону: ФГОУ ВПО «Южный федеральный университет», 2008 г. – 117 с. – с.31-39).

Автореферат опубликован на сайте <http://www.ieras.ru>

Подписано в печать 05.11.2008 г.

Печать трафаретная

Заказ № 1093

Тираж: 100 экз.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru