

§ 7 ИНТЕГРАЦИОННОЕ ПРАВО И НАДНАЦИОНАЛЬНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ

Старкин С.В., Кривов С.В.

ЭВОЛЮЦИЯ И ТИПОЛОГИЯ ЭКСПЕРТНО-АНАЛИТИЧЕСКИХ ЦЕНТРОВ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация: Предметом настоящей работы является деятельность европейских экспертно-аналитических центров, вызывающая обоснованный академический интерес в сфере прикладных и теоретических исследований. Актуальными являются вопросы, связанные с функциональными обязанностями подобных центров, их финансированием, наличием либо отсутствием идеологической компоненты и, самое главное, уровнем их воздействия на процесс принятия внутри- и внешнеполитических решений. Несомненно, что в контексте разворачивающегося непростого этапа во взаимоотношениях России с европейскими государствами необходимо более адекватное понимание скрытых механизмов функционирования общеевропейской политики, в связи с чем назрела необходимость более глубокого анализа форм и активной деятельности экспертно-аналитических центров (ЭАЦ), ориентированных на ЕС. В работе, с учетом поставленных задач, использованы традиционные для гуманитарных дисциплин методы сравнительного анализа, исследование case studies, теория принятия политических решений и ряд других. Анализ природы деятельности ЭАЦ, ориентированных на Европейский союз, позволил авторам сделать определенные заключения. Во-первых, рост экспертных центров в целом соответствует углублению европейской интеграции и расширению управленческой деятельности. Во-вторых, исследования аналитических центров, как правило, соответствуют политическим реалиям ЕС и его влиянию на внутреннее законодательство и соответственно, возросшую осознанность действий. Аналитические центры, ориентированные исключительно на уровень ЕС и расположенные в Брюсселе, были образованы в то время, когда страны ЕС согласились перезапустить европейский проект, достроить внутренний рынок и вновь рассмотреть возможность экономического и валютного союза. Соответственно национальные ЭАЦ, расположенные в странах-членах ЕС, начали разрабатывать более последовательные варианты исследовательских программ по тематике ЕС. Очевидно, что национальные центры уловили открывающуюся возможность влияния на общеевропейскую политическую повестку и отреагировали на это активизацией собственной деятельности. Предпосылками такой активизации могут быть как стимулирование со стороны политических элит на внутренней арене, так и рост потребностей в сфере политической экспертизы, с которыми столкнулись различные бюрократические евроструктуры.

Ключевые слова: Аналитические институты, политическая экспертиза, политический процесс, политические технологии, лоббизм, политическое планирование, процесс принятия решений, политический прогноз, политический анализ, политическая элита.

Abstract: The subject of this article is the activity of the European expert analytical centers, which attracts substantiated academic interest in the area of applied and theoretical research. The relevance lies in the questions associated with the functional responsibilities of similar centers, their sponsorship, presence or absence of the ideological component, and most importantly, level of their influence upon the process of domestic and foreign policy decision-making. In the conditions of complicated circumstances in Russia-Europe relations, a more adequate understanding of the latent mechanisms of functioning of the European policy seems necessary. Due to this fact, the authors note the need for an in-depth analysis of the forms and active work of the EU oriented expert analytical centers. The authors made the following conclusions based on the analysis of the EU oriented expert analytical centers: in general, the increase of the number of expert centers complies with the extension of European integration and expansion of control; as a rule, the research of the analytical centers, correspond with the EU political realities and its impact upon the domestic legislation alongside the increased awareness of actions. The analytical centers located in Brussels and oriented exclusively towards EU were established at the time when EU member-states agreed to rejuvenate the European project, finish the internal market, and revisit the possibility of the economic and currency union. Naturally, the national expert ana-

lytical centers located in the EU member-states began developing more sequential versions of the research programs on the EU topic. It is evident that the national centers have captured the rising opportunity to affect the all-European political agenda and reacted with the activation of their own work.

Keywords: Decision-making process, political planning, lobbying, political technologies, political process, political expertise, analytical institutions, political forecast, political analysis, political elite.

Работа выполнена в рамках гранта РФФИ № 15-07-00056

Деятельность экспертно-аналитических центров вызывает обоснованный академический интерес в сфере прикладных и теоретических исследований. Актуальными являются вопросы, связанные с функциональными обязанностями подобных центров, их финансированием, наличием либо отсутствием идеологической компоненты и, самое главное, уровнем их воздействия на процесс принятия внутри- и внешнеполитических решений. Несомненно, что в контексте разворачивающегося непростого этапа во взаимоотношениях России с европейскими государствами необходимо более адекватное понимание скрытых механизмов функционирования общеевропейской политики, в связи с чем назрела необходимость более глубокого анализа форм и активной деятельности экспертно-аналитических центров (ЭАЦ), ориентированных на ЕС.

Целью данной статьи является разработка предварительной характеристики типов аналитических центров для анализа природы их деятельности на европейском уровне. Предложенная типология ни в коем случае не является исчерпывающей. Классификация ЭАЦ облегчает сравнение между деятельностью и клиентурой ориентированных на ЕС аналитических центров и способствует формированию исследовательского ракурса на суть работы европейских ЭАЦ.

К первому типу относятся аналитические учреждения, входящие непосредственно в Еврокомиссию, и известные под вывеской Отдела инновационных исследований. Его главная задача – генерировать идеи для самой Комиссии, а это подразумевает, что он служит конкретной аудитории и функционирует на специфическом уровне. В этом отношении Отдел не является независимым и не соответствует рамкам предложенной ранее дефиниции ЭАЦ. Однако с 1995 года характер деятельности отдела изменился, что могло повлиять на его автономность как исследовательского института.

Ко второму типу относятся независимые исследовательские учреждения, работающие на наднациональной арене и специализирующиеся на общеевропейских проблемах. В их идеологических позициях и подходах могут быть вариации, однако они ориентированы исключительно на проблемы ЕС и обычно дислоцируются в Брюсселе.

Третья категория ЭАЦ шире, поскольку к ней относится значительное количество национальных аналитических центров, которые либо изучают проблемы ЕС, либо анализируют эти проблемы для подготовки аргументов к использованию в более широких политических дискуссиях. Эта большая и разнообразная группа ЭАЦ, где соотношение европейских и внутренних исследований может меняться. Их позиции и идеологические приоритеты исключительно разнообразны.

Наконец, существуют разнообразные европейские группы интересов, организованные на транснациональном уровне, которые часто называют Еврогруппами, и которые со временем могут мутировать в мозговые центры. Последнюю категорию классифицировать сложнее всего, так как она занимает пограничное положение между ЭАЦ и лоббистскими группами. Тем не менее, такие структуры представляются весьма важными игроками, учитывая значимость их деятельности на наднациональном уровне и распространение этих структур в Брюсселе, начавшееся с середины восьмидесятых годов.

Необходимо подчеркнуть, что в данной работе аналитические центры всех вышеперечисленных категорий считаются учреждениями, генерирующими идеи европейской интеграции. У них одна цель, хотя они отличаются разными уровнями, на которых они организованы, разной аудиторией и разным пониманием дихотомии внутрисоциального и наднационального в политике Европейского сообщества.

Отдел передовых исследований

Отдел передовых исследований – орган, наименее соответствующий определению ЭАЦ, но функционирующий на европейском уровне внутренний аналитический отдел Еврокомиссии. ОПИ был учрежден в 1989 г. по инициативе председателя Еврокомиссии Жака Делора, что было обусловлено претензиями Делора на доминирование в формировании политики ЕС. Ж. Делор стремился не только сохранить движущую силу программы Общего рынка и успешного вторичного старта европейской интеграции, но и поставить «личный бренд» на политическую повестку дня ЕС. В связи с этим он наделил Отдел передовых

исследований широкими пятилетними полномочиями на осуществление мониторинга и оценки европейской интеграции путем изучения вопросов, интересующих Комиссию в среднесрочной перспективе. Отделу было поручено институционализировать отношения с национальными исследовательскими структурами и выполнять особые требования Еврокомиссии, такие как проведение исследований и подготовка докладов и до-сье по конкретным политическим вопросам. Ежегодно Делор и его кабинет утверждали исследовательские проекты по приоритетным областям, которые затем представлялись соответствующему члену Комиссии и её Генеральному директорату. В Отделе передовых исследований первоначально работали 12 экспертов под руководством Жерома Виньона [1].

Выше было указано, что Отдел передовых исследований не совсем соответствует приведенному выше определению ЭАЦ. Данный факт был установлен при сравнении аналогичных образцов политических обзоров, подготовленных правительственными аналитиками США и Великобритании. Рассуждая о методах работы ОПИ, необходимо отметить, что влияние Делора было непререкаемым. В связи с этим, методы проведения исследований в Отделе неоднократно подвергались критике по причине того, что они были сделаны «под Делора». Результаты, приемлемые для Делора, как правило, представлялись абсолютно в рамках повестки дня, что ограничивало возможность Комиссии для самостоятельного маневра. ОПИ был «местом, куда председатель Комиссии мог направить субподряд части своих интеллектуальных функций, передав его экспертам, которым он доверял» [2]. Некоторые чиновники Комиссии считали, что ОПИ – карманный аналитический центр, который, по сути, вошел в кабинет Делора, что напрямую угрожало их авторитету. Существование Отдела стало подрывать коллегиальный дух Европейской Комиссии, история существования которой отражает попытки выстроить четкий баланс между необходимостью эффективного руководства Комиссией и её структурой.

Коллегиальность стиля принятия решений и демократизация процесса их принятия были крайне важны для руководства Комиссии с точки зрения динамики европейской интеграции. Однако команда Делора, куда входил ОПИ, снижала подотчетность исполнительных органов. Со временем бывшие чиновники стали еще более критичны в отношении негативных последствий контроля Делора над коллегией Комиссии. Даже С. Грант, чья работа демонстрирует большое уважение к Делору, говорит о том, что «система «персонального» командования и управления начали вредить внутренней организации

Комиссии, подрывать энтузиазм её должностных лиц и снижать его имидж» [3].

Для выполнения задачи настоящего исследования, включение ОПИ в приведенную выше типологию европейских «фабрик мысли» интересно по двум причинам. Во-первых: учреждение данного инсайдерского ЭАЦ было беспрецедентным в истории ЕС, оно отразило возросшую потребность в политическом консалтинге для поддержки нового витка Европейской интеграции в середине восьмидесятых годов. Оценка воздействия ОПИ на политическую повестку дня сложна и достаточно субъективна. Исследователь К. Миддлемас утверждает, что Отдел передовых исследований сыграл ключевую роль в подготовке официального издания Белой книги 1993 года по промышленной политике, а его исследование Европы за 2000 г. было принято Бельгийским руководством за основу официального издания Белой книги по вопросам роста, конкурентоспособности и занятости в том же году [4].

В отношении последнего аргумента можно выразить предположение, что исследовательская группа ОПИ просто отразила распространенное в то время общественное мнение. М. Чини указывал на то, что ОПИ «удавалось обойти застарелые политические предрассудки, периодически бытовавшие в некоторых Генеральных директоратах» [5]. Это может рассматриваться как признак участия в общих усилиях по обновлению Европейской интеграции путём внедрения новых политических практик.

Во-вторых, благодаря усилению политических и общественных призывов к подотчетности исполнительных органов ЕС, Жак Сантер, занявший пост председателя Еврокомиссии в 1995 г., поменял ориентацию ОПИ. Он представил новую пятилетнюю программу с близкими предыдущим направлениями исследований, но намного более тематическую, и ориентированную на более открытую и долгосрочную структуру анализа, чем работа, проводимая при его предшественнике. Тематика включала легитимизацию европейского проекта (что было открытым признанием отстраненности и безразличия европейской общественности к институционализации ЕС в постмаастрихтские времена), управление геополитическими и социально-экономическими изменениями в Европе, продвижение Европейской общественной модели, изучение проблем наднационального управления на уровне ЕС.

Сантер, пытаясь смягчить критику, подчеркивал дискуссионный характер природы докладов ОПИ. Стало заметно, что тон и подходы к деятельности ОПИ изменились.

Таким образом, Отдел внес существенный вклад в генерирование новых идей, который был довольно высоко оценен на уровне ЕС. Цель отдела заключается в том, чтобы как можно шире представлять государства и национальности Евросоюза и обладать компетентностью по многочисленным и разнообразным секторам политики ЕС. Каждый член Отдела координирует отдельные проекты, которые соответствуют общим тематическим параметрам пятилетней программы. Стил исследований носит дискурсивный характер, за исключением случаев, когда требуется подготовить конкретные оценочные доклады. Все рекомендации приводятся в резолютивной части документов, однако формально их нельзя назвать рекомендациями. В ОПИ практикуется академический подход к работе, здесь набрасывается сценарии, вместо того, чтобы выдавать конкретные варианты действий. Сантер особо акцентировал данный параметр перед коллегами в Еврокомиссии. До некоторой степени этот поиск объективности улучшил некогда неблагоприятное мнение об Отделе.

Говоря о влиянии ОПИ на процесс принятия политических решений, следует также отметить важное обстоятельство, что, будучи сотрудниками структурного элемента Комиссии, эксперты ОПИ работали, чтобы обеспечить её информацией о состоянии дел в Евросоюзе. Поэтому сотрудники Отдела формально и неформально связаны с соответствующими Директоратами Еврокомиссии, представляя им свои идеи и стараясь воздействовать на процессы формирования и формулирования политики.

Отдел тесно сотрудничает с Объединенным исследовательским центром, входящим в 12-й Генеральный директорат, который обеспечивает научную и техническую поддержку всех сфер политики ЕС, и с другими постоянными органами Комиссии, в частности с консультативной группой по конкурентоспособности. До некоторой степени Объединенный исследовательский центр можно считать еще одним внутренним ЭАЦ Еврокомиссии, поскольку он ведет исследования по научным и технологическим вопросам. Однако он в большей степени выступает в Комиссии в качестве центрального канала информации, чем освещает конкретные политические перспективы.

Безусловно, ОПИ не работает в изоляции; вне Комиссии имеется множество партнеров, с которыми Отдел поддерживает формальные и неформальные связи. После ухода Делора ОПИ стал более внимательным к этим партнерам. Помимо работы с коллегами из комиссии, членам ОПИ рекомендуется поддерживать партнерские связи с другими институтами ЕС, с представителями администра-

ций стран-членов Евросоюза. Одна из важнейших и уникальных (в рамках Комиссии) функций ОПИ – установление связей с национальными исследовательскими учреждениями в странах ЕС. Эти отношения развиваются в основном неформально, хотя проводятся симпозиумы, где ОПИ может обмениваться идеями с другими исследовательскими институтами, правительственными и политическими функционерами, бизнесменами и лоббистами из «групп интересов». Более того, следует подчеркнуть, что ОПИ получает посредством этих связей советы и консультации. Интересно то, что у Отдела весьма осторожный подход к взаимодействию со СМИ: он не склонен распространять через них результаты своих исследований. В связи с этим, учитывая долгосрочную стратегию деятельности ОПИ, представляется, что его идеи с большой долей вероятности могут быть интерпретированы неверно. Начиная с 1977г., ОПИ опубликовал некоторые из своих докладов, однако к другим доступ по-прежнему ограничен.

ОПИ в первую очередь функционирует как подразделение Комиссии, обслуживающее конкретную цель – генерирование идей по европейской интеграции, которые следует учитывать при разработке политики ЕС. ОПИ не так независим, как другие, рассматриваемые нами ЭАЦ, поскольку его исследовательские параметры устанавливаются Комиссией. Тем не менее, его цель – информировать общественность как внутри ЕС, так и за его пределами. У Отдела нет явной воспитательной, идеологической или пропагандистской функции, но он может косвенно влиять на общественный климат и общественное мнение, используя для этого контакты с другими ЭАЦ, институтами ЕС и национальными администрациями.

Аналитические центры в Брюсселе

Второй тип аналитических центров Евросоюза – исследовательские организации, расположенные в Брюсселе. Ряд исследователей относит их к более широкой категории международных ЭАЦ [6]. Однако деятельность данных структур стоит квалифицировать более конкретно. Поскольку эти организации работают исключительно по проблематике ЕС, они, естественно, дислоцированы в Брюсселе. Время их появления относится к 1990-м годам и в настоящее время, несмотря на определенную специфику функционального и тематического исследовательского поля, они занимают прочное место среди организаций – сторонников политики ЕС.

Центр европейских политических исследований (CEPS), основанный в 1983 г., заявляет о своей полной

независимости и считает себя ведущим аналитическим центром в Брюсселе. Постоянный штат центра насчитывает порядка 40 человек, половина из которых – исследователи, другие – бывшие чиновники органов ЕС или состоявшие ученые.

Центр европейской политики, образованный в 1993 г., считает себя про-активным политическим ЭАЦ, охватывающим широкий круг европейских проблем. Как и в Центре европейских политических исследований (CEPS), здесь работают советниками бизнес-руководители, бывшие чиновники ЕС, члены Европарламента, национальные политики, ученые и журналисты.

Указанные аналитические центры, ориентированные исключительно на ЕС, генерируют весьма объективную проблематику европейской интеграции. Центр европейских политических исследований и в Еврокомиссии и в национальных исследовательских кругах имеет репутацию института, производящего работу по высшим научным стандартам. Его влияние в ЕС подчеркивается общественным резонансом в Брюсселе и в странах – членах ЕС. У института существует международная сеть, ядром которой является брюссельский офис. Центр европейской политики также обладает широкой сетью европейских и международных контактов, включая связи с другими исследовательскими институтами. В различные периоды его сотрудники взаимодействовали с американскими коллегами. Так, в период 1993-1995 гг. совместно с Институтом прогрессивной политики и Аспенским институтом США было предпринято масштабное исследование по изучению мировой политики. CEPS также активно позиционирует себя посредством организации семинаров и конференций высокого уровня. Репутация института повышается за счет статуса участников конференций, которыми часто являются высокопоставленные чиновники ЕС или национальных бюрократий. Результаты исследований распространяются путем публикации собственных изданий. Дискуссионный момент состоит в том, насколько эти положительные моменты трансформируются во влияние рассматриваемого ЭАЦ. Элементы его исследований об экономическом и валютном союзе 1988 г. можно обнаружить в опубликованном годом позже докладе Делора. Однако репутацию Центра нередко преувеличивают из-за его способности привлекать громкие имена в силу высокого интереса Центра к бизнесу.

Наиболее примечательна значимость корпоративного сектора в структуре и рабочих программах данных ЭАЦ. После обновления Центр европейской политики стал уделять больше внимания бизнес-со-

обществу как ключевому партнеру. Центр заявляет, что стремится к воздействию на правительство, бизнес и гражданское общество. Он проводит исследования, организует для всех этих групп форумы, конференции, публикует многочисленные доклады. Однако доминирующим аспектом его работы являются бизнес – брифинги. Более того, членство в данной организации является преимущественно корпоративным, среди партнеров особенно заметны крупные транснациональные корпорации, хотя среди подписчиков встречаются и представители региональных и дипломатических структур. Это означает, что так называемый про-активный подход может иметь определенные уклоны. По всей видимости, Центр европейской политики стремится создать в Брюсселе новый имидж, подчеркивая, что оказывает услуги бизнес-сектору. CEPS получает доходы от индивидуальных и корпоративных взносов, конференций, контрактов на исследования. Ключевая составляющая – корпоративное членство и рекламные издания Центра подчеркивают важность его клиентуры.

Институт «Филипп Моррис» (PMI) несколько отличается от двух предыдущих центров наличием более внятной идеологической парадигмы. PMI проводит исследования по широкому кругу проблем ЕС с целью способствовать активной общественной дискуссии и в целом соответствует приведенной дефиниции ЭАЦ. Со времени своего основания в 1993 г. институт расширил рассылку своих работ до 13000 адресатов. Он выпускает дискуссионные статьи, подготовленные практиками и учеными, а также формулирует конкретные политические предложения. Институт регулярно проводит конференции и семинары с участием политиков из Брюсселя и входящих в ЕС стран. Директор института руководит редакционной коллегией из 9 членов: бывших членов Еврокомиссии, функционеров, представителей в Брюсселе, журналистов и т.д. Можно видеть, что на идеологическую позицию института оказывается разностороннее влияние. Однако формулировка миссии института подчеркивает, что его существование отражает желание компании «Филипп Моррис Инк» «внести важный вклад в Европейскую политическую дискуссию». Хотя база исследований PMI широка и часть их передается по субконтрактам другим бывшим политикам ЕС из входящих в него стран, ученым и обозревателям, заметна легкая, но различимая ориентация на вопросы, значимые для корпорации.

Показательным примером брюссельского ЭАЦ с широкой европейской повесткой исследований является Европейский институт мира и безопасности (GRIP), проводящий исследования роли Европы

Интеграционное право и наднациональные организации

в вопросах международной безопасности с 1979 г. Потребителями Института являются Еврокомиссия, Европарламент и другие бюрократические структуры. GRIP имеет специализацию на оборонной экономике. Во всех его публикациях подчеркивается независимость от спонсоров, однако для определения реальной степени его исследовательской свободы необходимо иметь дополнительную информацию.

Национальные аналитические центры с ориентацией на Европу

Следующий, третий тип аналитических центров Евросоюза – национальные учреждения, занимающиеся проблемами ЕС исключительно в рамках более широкой повестки дня. Среди институтов, занимающихся исключительно вопросами ЕС – «Федерал Траст», основанный в 1945 г. – один из старейших европейски ориентированных ЭАЦ, Европейский политический форум в Великобритании, Институт европейских проблем (IEA) в Ирландии и Европейский институт общественного управления (EIPA) в Маастрихте. При поверхностном взгляде прослеживается параллель между IEA в Дублине и Центром европейских политических исследований в Брюсселе благодаря преобладанию в том и другом корпоративного членства. Однако IEA не ведет консультационную работу, а его клиенты – политическое сообщество Республики Ирландия. «Федерал Траст» и IEA широко распространяют свои идеи посредством публикаций и конференций, а также выполняют образовательную функцию. Оба названных аналитических центра проповедают идеологически позитивный взгляд на преимущества европейской интеграции, но при этом эффективность политики ЕС оценивают критически.

В отличие от IEA Институт общественного управления, образованный в 1981 г. более тесно связан с правительствами европейских стран и институтами ЕС. Институт получает финансовую поддержку от каждой из стран ЕС, Еврокомиссии и из ежегодного бюджета ЕС. Это некоммерческая организация, поэтому источники его финансирования и составляют его основную клиентуру. Ключевая задача института – отвечать на запросы ЕС и стран Европы о подготовке кадров для гражданской службы по вопросам изменений в политике ЕС и консультировать Еврокомиссию. Однако европейский институт общественного управления позиционирует себя как влиятельный орган, рефлексирующий над проблемами ЕС, а его работы пользуются спросом у общественности и ученых.

Другие национальные ЭАЦ также анализируют проблемы ЕС, поскольку имеют непосредственное отношение к его политической повестке. Среди ЭАЦ с акцентированными европейскими интересами можно

назвать Институт экономических проблем и народов в Великобритании, Клингендельский институт в Нидерландах, немецкий Фонд Конрада Аденауэра, австрийский Институт экономических исследований, датский Институт международных отношений, Институт стратегических и международных исследований в Португалии, испанский Институт международных отношений и внешней политики и ряд других.

Значительное количество национальных европейских ЭАЦ интегрированы в ассоциации посредством трансевропейских структур. Одна из наиболее известных структур подобного уровня – ТЕРСА – Трансевропейская ассоциация политических исследований была основана в 1974 г. при помощи «Федерал Траст». Цель Ассоциации – генерировать совместные исследования, объединяя национальные институты 15 стран, входивших в то время в ЕС, затем стран-партнеров из Центральной и Восточной Европы и европейский Колледж в Брюгге. ТЕРСА организует мероприятия перед вступлением в должность каждого нового Президента Совета, собирая вместе представителей институтов ЕС, национальных правительств, политических партий, заинтересованных групп и СМИ.

Среди примеров других транснациональных связей следует отметить Европейскую стратегическую группу, Европейскую аналитическую сеть по вопросам безопасности, а также отношения между Клингендельским институтом и DGAR в Бонне, SWP в Мюнхене, RIIA в Лондоне, и Институтом исследования проблем безопасности в Париже. Эти формальные связи позволяют проводить совместные исследования, однако сложно установить, насколько они повышают влияние на наднациональном и национальном уровнях.

Европейский культурный фонд (ECF) существует с 1954 г., его основание символизировало существенный академический интерес к общеевропейской идее. Функционал фонда достаточно широк, в настоящее время он концентрируется на укреплении сотрудничества со странами Центральной и Восточной Европы и Средиземноморского региона. В 2000-е гг. эксперты фонда проводили обширные исследования для Еврокомиссии по образовательной программе «Сократ». У фонда имеются конкретные потребители информации, как на наднациональном, так и на внутригосударственном уровне. Он также выступает в качестве центра европейской сети родственных институтов, хотя эта сеть не так сильно интегрирована как сеть Института европейской экологической политики (IEEP). IEEP – сеть институтов-партнеров, расположенных в Париже, Лондоне, Берлине, Брюсселе,

Арнхеме и Мадриде. Институты работают по отдельности, влияя на экологическую политику своих стран, но объединяют усилия, благодаря координирующей воле Брюсселя.

Институт экологической политики был основан в 1976 г. как часть Европейского культурного фонда для содействия развитию экологической политики в интересах охраны окружающей среды не только в ЕС, но и во всей Европе. Но, очевидно, с развитием компетенций в этой области, акцент сместился в пользу ЕС. Институт является некоммерческой организацией, он предлагает услуги консалтинга, его частым клиентом является Еврокомиссия. Благодаря сетевому подходу, институту удается распространять результаты своих исследований заинтересованным лицам и учреждениям на национальном и наднациональном уровнях.

Пропагандистская роль института в 1990-2000-е гг. постоянно усиливалась, благодаря относительной «молодости» проблем охраны окружающей среды. В ранние годы своего существования институт обладал сильным влиянием, возможно поэтому происходило постепенное «озеленение» национальной и общеевропейской политики. Стремительный взлет остроты экологических проблем позволил другим акторам – группам интересов, объединившимся под эгидой Европейского экологического бюро и политическим партиям, в частности партии «Зеленые», оказывать существенное влияние на экологическую повестку дня ЕС. Тем не менее, несмотря на активность групп интересов, Институт экологической политики остается весомым исследовательским учреждением; он тесно сотрудничает с Еврокомиссией и расширяет совместную работу с Европарламентом. В экологическом сообществе признано, что ИЭП оказывает сильное влияние на содержание итоговых документов Еврокомиссии [7]. Он функционирует в форме сети исследовательских институтов со схожими мировоззренческими подходами, его сотрудники обладают высоким уровнем профессионализма в вопросах экологии и экологической экспертизы.

В целом обзор национальных ЭАЦ говорит о растущей тенденции концентрации исследований на вопросах европейского уровня, что отражает растущее влияние политики ЕС на политическую повестку дня входящих в него стран. Все ЭАЦ подчеркивают, что для них имеет большое значение усиление влияния политики ЕС на развитие современных национальных научно-исследовательских программ. Эта модель особенно востребована в Великобритании, что, видимо, отражает политическую волю для участия в дискуссии, хотя в перспективе сохраняются и национальные идеологические интересы.

Необходимо признать, что в целом уровень активности ЭАЦ соответствует политическому весу, который приобрели проблемы ЕС на национальном уровне и потенциалу аналитических центров, ведущих просветительскую деятельность в этой сфере публичной политики. Однако, пока не совсем понятно, стараются ли национальные институты, не имеющие транснациональных связей, переориентироваться на уровень ЕС, или они предпочитают ограничить свою деятельность уровнем национальных правительств, политических партий и иных групп интересов, действующих в пределах своих стран.

Группы интересов или аналитические центры?

Особым типом региональных аналитических центров, рассматриваемых в данной работе, являются распространенные в Европе так называемые «группы интересов», обладающие признаками и потенциалом исследовательских аналитических центров. Между ними существуют весьма трудноуловимые различия, имеющие, однако, решающее значение в определении пропагандистской роли таких групп. В 1990-х годах Еврокомиссией был опубликован «Справочник групп интересов», который в определенной мере можно считать руководством для разграничения сферы деятельности ЭАЦ и «групп интересов», работающих на уровне ЕС [8]. В справочнике содержатся сведения о 680 некоммерческих «группах интересов». Данные структуры предоставляют Еврокомиссии дополнительную, нередко весьма востребованную информацию и экспертные заключения по отдельным политическим предложениям. Учитывая растущую актуальность задачи инициирования политики на уровне ЕС, Европейская комиссия периодически ориентируется на группы интересов как на источник ценных политических консультаций. Тем не менее, такое доверие и восприятие Еврокомиссией этих групп и их членов эволюционирует во времени. Хотя отношения экспертов и еврочиновников взаимозависимы и взаимовыгодны, в СМИ и других общественных институтах постоянно звучат предупреждения о том, что иногда потребность в политическом консультировании затмевается лоббистской заинтересованностью «групп интересов» и их членов.

Безусловно, имеются признаки, подтверждающие предположение о том, что некоторые «группы интересов» приобрели потенциал и характеристики аналитических центров. Прослеживается тенденция создания в составе групп особых исследовательских подразделений. Очевидно, что мотивом для создания таких внутренних блоков, является необходимость

в дополнительной информации и компетентности. Наиболее показательным примером «группы интересов» с признаками ЭАЦ является фонд «Равенштайн», образованный как элитный клуб представителей деловых кругов, работающих на уровне европейского сообщества. Членство в клубе – строго конфиденциальное, возможно потому, что его участники не хотят вступать в противоречие с интересами своих корпораций, но способны генерировать идеи.

Д. Гринвуд считает, что Европейский круглый стол промышленников (ERT) и Ассоциация валютного союза Европы (AMUE) также обладают признаками и потенциалом ЭАЦ [9]. В одном из разделов своей работы Гринвуд утверждает, что «группы интересов» ЕС могут выступать как форумы идей или ЭАЦ на неформальном уровне. Как и в США, граница между ними может быть весьма условна в силу отсутствия зрелых политических партий на уровне ЕС. Наднациональные партии воспринимаются как довольно слабые из-за более низкого положения Европарламента по отношению к Европейской комиссии и Совету ЕС. Это дополнительно подчеркивает причину приоритета, который «группы интересов» отдают Еврокомиссии.

Европейская научно-исследовательская литература стремится подчеркнуть формальные и неформальные контакты и совместные разработки групп с Европейской комиссией: Европарламент остается на заднем плане. Возможно, это происходит из-за недостатка у него полномочий по инициированию конкретной политики. Члены Европейского парламента нередко способствуют работе и ассоциируют себя с ЭАЦ и являются их корреспондентами, но, в целом, в качестве целевой аудитории Европейский парламент упоминается гораздо реже, чем Европейская комиссия. Группы интересов считают, что ориентация на Комиссию лучше вознаграждает их усилия. Большая часть контактов «групп интересов» с европейскими парламентариями осуществляется на национальном уровне. Это положение вполне устраивает некоторые национальные парламента, воспринимающие Европарламент как угрозу их внутренней легитимности. Однако признание приоритетов национальных парламента лишь подчеркивает существующие жесткие разногласия во внутренней политике ЕС.

Как утверждает Д. Гринвуд, вакуум в политической пропаганде, частично заполняемый группами интересов, появляется, в том числе, в силу огромного разнообразия политических течений. Каждое государство-член ЕС действует в политических направлениях, прямо или косвенно соответствующих направлениям, существующим на уровне ЕС.

Необходимость адаптироваться и перестраиваться к наднациональному уровню отрицательно влияет на способность стран-членов ЕС продвигать собственные идеи и концепции.

В восьмидесятые годы прошлого века чрезвычайно эффективную лоббистскую деятельность развила группа «Кенгуру», основанная в целях пропаганды четырех основополагающих принципов ЕС: свободное движение товаров, услуг, людей и капиталов. Она объединила группу компетентных экспертов из числа бывших глав государств, президентов Комиссии, высокопоставленных европейских чиновников и промышленников в интересах лоббирования. Исследователями признается, что работа группы «Кенгуру» оказала влияние на формирование политической повестки и дала импульс новому витку формирования ЕС, а также повлияла на содержание официального, результирующего издания Белой книги «Завершение внутреннего рынка» в 1985 году. Образованная как лоббистская, группа, «Кенгуру» сыграла пропагандистскую роль и точно определила для себя политическую нишу.

Таким образом, традиционное размежевание между «группами интересов» и экспертно-аналитическими центрами становится размытым, когда мы говорим о работе на уровне ЕС. Необходимы дополнительные долгосрочные исследования, чтобы выяснить, трансформируется ли со временем восприятие «групп интересов» Европейской комиссией, и становятся ли в её глазах эти группы и их отдельные члены независимыми экспертами.

Таким образом, наблюдения по поводу природы деятельности ЭАЦ, ориентированных на Европейский союз, позволяют сделать определенные заключения. Во-первых, рост экспертных центров в целом соответствует углублению европейской интеграции и расширению управленческой деятельности. Во-вторых, исследования аналитических центров, как правило, соответствуют политическим реалиям ЕС и его влиянию на внутреннее законодательство и соответственно, возросшую осознанность действий. Аналитические центры, ориентированные исключительно на уровень ЕС и расположенные в Брюсселе, были образованы в то время, когда страны ЕС согласились перезапустить европейский проект, достроить внутренний рынок и вновь рассмотреть возможность экономического и валютного союза. Соответственно национальные ЭАЦ, расположенные в странах-членах ЕС, начали разрабатывать более последовательные варианты исследовательских программ по тематике ЕС. Очевидно, что национальные центры уловили открывающуюся возможность влияния на общев-

ропейскую политическую повестку и отреагировали на это активизацией собственной деятельности. Предпосылками такой активизации могут быть как стимулирование со стороны политических элит на внутренней арене, так и рост потребностей в сфере политической экспертизы, с которым столкнулись различные бюрократические евроструктуры.

Как было указано, различия в деятельности аналитических центров касаются преимущественно политического функционала, структуры, членства и оценки идеологической перспективы европейской интеграции. Тем не менее, в проведенном анализе были выявлены преобладающие характеристики изучаемых аналитических центров.

Несмотря на то, что каждый центр ставит перед собой задачу максимального расширения клиентуры, Европейская комиссия имеет в данном контексте самый высокий ранг в силу обоюдного характера взаимоотношений. Будучи формальным инициатором политических предложений в ЕС, Еврокомиссия

является естественной точкой тяготения для ЭАЦ и одновременно нуждается во вкладе ЭАЦ в разработку повестки дня и ее непосредственной реализации. Используя этот канал, ЭАЦ имеют возможность «достучаться» до функционеров Еврокомиссии, предлагая консультационные услуги, либо косвенно и неформально довести информацию посредством публикаций и обсуждений. Еврокомиссия, со своей стороны может делегировать экспертов для участия в дискуссиях по актуальным вопросам. Однако необходимо видеть разницу между потребностью в консультациях и идеях и более очевидными (открытыми) политическими мотивами. Еврокомиссия может быть открыта для пропаганды, поскольку это делает её существование легитимным, способствует общественному признанию прозрачности политики ЕС и в целом улучшает её имидж. Учитывая параллельную тенденцию усиления активности ЭАЦ и политическое давление, связанное с легитимизацией ЕС, этот диалог крайне важен для обеих сторон.

Библиография:

1. Grant C. Delors. Inside the House that Jacques Built. London: Nicholas Brealey, 1994.
2. Middlemas K. Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union 1973-1995. London: Fontana, 1995. P. 568.
3. Cini M. The European Commission. Manchester: Manchester University Press, 1996. P. 188.
4. Ross G. Jacques Delors and European Integration. Cambridge: Polity, 1995. P. 61.
5. Grant C. Delors. Inside the House that Jacques Built. London: Nicholas Brealey, 1994.
6. Day A. Think Tanks in Western Europe / Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Action. McGann J., Weaver K. (eds.). London, 2000.
7. Haas P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organisation. 1992. Vol. 46. № 1. P. 1-35.
8. European Commission, Directory of Interest Groups. Luxembourg: Official Office for Publications of the European Community, 1996.
9. Greenwood J. Representing Interests in the European Union. London: Macmillan, 1997. P. 128.
10. Поскребышева Е.С., Старкин С.В. Внешнеполитическая стратегия «Союза правых сил» и прогнозы Национального разведывательного совета США: сравнительный анализ // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2011. № 2-3. С. 144-148.
11. Поскребышева Е.С., Старкин С.В. Американский опыт формирования праволиберальных внешнеполитических стратегий // Вестник Орловского государственного университета. Серия: Новые гуманитарные исследования. 2011. № 1 (15). С. 70-73.
12. Старкин С.В., Поскребышева Е.С. Парадигма «глубинной экологии» А.Нейса в контексте развития эконополитологии // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 4-1 (30). С. 164-168.
13. А.А. Борисенков Политическая жизнь – способ политического развития // Философия и культура. – 2013. – 6. – С. 816 – 824. DOI: 10.7256/1999-2793.2013.6.7213.

References (transliterated):

1. Grant C. Delors. Inside the House that Jacques Built. London: Nicholas Brealey, 1994.
2. Middlemas K. Orchestrating Europe: The Informal Politics of the European Union 1973-1995. London: Fontana, 1995. R. 568.
3. Cini M. The European Commission. Manchester: Manchester University Press, 1996. R. 188.
4. Ross G. Jacques Delors and European Integration. Cambridge: Polity, 1995. R. 61.
5. Grant C. Delors. Inside the House that Jacques Built. London: Nicholas Brealey, 1994.
6. Day A. Think Tanks in Western Europe / Think Tanks and Civil Societies: Catalysts for Action. McGann J., Weaver K. (eds.). London, 2000.
7. Haas P. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organisation. 1992. Vol. 46. № 1. R. 1-35.

Интеграционное право и наднациональные организации

8. Greenwood J. Representing Interests in the European Union. London: Macmillan, 1997. R. 128.
9. Poskrebysheva E.S., Starkin S.V. Vneshnepoliticheskaya strategiya «Soyuza pravyykh sil» i prognozy Natsional'nogo razvedyvatel'nogo soveta SShA: sravnitel'nyi analiz // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2011. № 2-3. S. 144-148.
10. Poskrebysheva E.S., Starkin S.V. Amerikanskii opyt formirovaniya pravoliberal'nykh vneshnepoliticheskikh strategii // Vestnik Orlovskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Novye gumanitarnye issledovaniya. 2011. № 1 (15). S. 70-73.
11. Starkin S.V., Poskrebysheva E.S. Paradigma «glubinnoi ekologii» A.Neisa v kontekste razvitiya ekopolitologii // Istoricheskie, filosofskie, politicheskie i yuridicheskie nauki, kul'turologiya i iskusstvovedenie. Voprosy teorii i praktiki. 2013. № 4-1 (30). S. 164-168.
12. A.A. Borisenkov Politicheskaya zhizn' – sposob politicheskogo razvitiya // Filosofiya i kul'tura. – 2013. – 6. – С. 816 – 824. DOI: 10.7256/1999-2793.2013.6.7213.