

*В.Ю. Стрельцов,*  
к.держ.упр., доцент кафедри європейської  
та євроатлантичної інтеграції  
і національної безпеки ХарPI НАДУ

## **ДЕТЕРМІНАНТИ РОЗВИТКУ ГРУП ІНТЕРЕСІВ В ЄС**

*Проаналізовано причини, що визначають статус та функціональні можливості наднаціональних груп інтересів в ЄС. Розглянуто різницю та подібність європейських та національних груп інтересів, порівняно групи приватних та небізнесових інтересів.*

**Ключові слова:** групи інтересів, детермінанти розвитку, державні органи влади.

Взаємодія груп інтересів з владними структурами та між собою через систему формалізованих і неформалізованих зв'язків є основою налагодження і підтримання консенсусних відносин у межах демократичного політичного устрою. Діяльність кожної групи інтересів важлива, оскільки всі вони спільно створюють плюралістичне середовище для вироблення державної політики. Це має особливу актуальність в умовах, так званого “дефіциту демократії”, що існує в ЄС та інших наддержавних утвореннях. Існування лише невеликої кількості груп інтересів зменшує позитивний ефект їх діяльності, оскільки практично втрачається канал зворотного зв'язку між суспільством і державними органами.

Дослідженням груп інтересів присвячені праці відомих вітчизняних і зарубіжних учених В. Богдановича, С. Светої, Ю. Коломійця, Н. Сахарова, А. Демішеля, Дж. Грінвуда, Р. Уоттса, Дж. Сміт, Дж. Сарторі, Р. Н'юстеда, Р. Ейзінга, Ч. Ендрейна та Д. Коен.

Однак на даний час потребує подальшого дослідження механізм впливу процесу європейської інтеграції на становлення груп інтересів, що функціонують на наднаціональному рівні.

Метою даної роботи є визначення детермінантів розвитку європейських груп інтересів.

В Європі існує значна кількість організацій, які відстоюють свої інтереси на рівні європейських інституцій. На даний час свої представництва

в Брюсселі мають 250 великих компаній, 170 національних груп інтересів, 171 регіональне утворення, 143 комерційні фірми з публічних питань та 125 юридичних фірм. У базі даних CONECCS (Консультація, Європейська Комісія, Громадянське Суспільство) станом на 2005 р. налічується понад 1000 європейських організацій, які мають свої інтереси [1].

Більшість цих організацій лише надають технічну інформацію, висловлюючи позицію своїх власників або пропонуючи альтернативні шляхи вирішення проблеми. У поодиноких випадках групам інтересів було дозволено формувати або впроваджувати політику власноруч. Європейському конгресу професійних спілок, Федерації європейської промисловості та федерації, що представляє Європейські фірми публічного сектора, як соціальним партнерам було надано таке право у сфері соціальної політики ЄС, а їх національні представники були уповноважені на впровадження відповідних заходів у рамках соціального діалогу. Але навіть у тих сферах, де роль груп інтересів є незначною, вони можуть бути важливими виконавцями європейської публічної політики. З цієї точки зору такі організації розглядаються як більш демократичний, менш децентралізований, більш ефективний та менш бюрократичний інструмент упровадження політики, аніж державний апарат. Однак запровадження законодавства ЄС в усіх державах-членах породжує негативні наслідки для третіх осіб, тому Європейська комісія та Європейський Суд не поспішають передавати повноваження щодо впровадження політики недержавним організаціям.

Існують різні підходи до класифікації груп інтересів. Однак при подальшому розгляді будемо рухатися двома шляхами, спочатку розглянемо різницю та подібність європейських та національних груп інтересів, а потім порівняємо групи комерційних та небізнесових інтересів.

Дуже важливо розрізняти групи інтересів національного та наднаціонального (єврогрупи) рівнів, тому що вони різняться своєю структурою та використовують різні стратегії, коли представляють свої

інтереси. Єврогрупи застосовують аргументи, якими вони намагаються переконати інституції ЄС у перевагах відповідного рішення. Національні ж асоціації презентують свої інтереси національним представникам, що працюють в інституціях ЄС, або національним урядам і таким чином мають чітко виражений національний характер інтересів. Для груп інтересів ЄС є типовою ситуація, коли вони складаються з представників національних асоціацій, а не з індивідуально представлених членів. Відповідно до дослідження, проведеного наприкінці 1990-х рр., дві третини єврогруп були насправді федераціями груп національних інтересів [2] або об'єднанням національних фірм та індивідуальних загальноєвропейських фірм, наприклад Європейська хімічна асоціація.

Європейські об'єднання мають обмежене коло функцій порівняно з національними гравцями. У різному ступені вони намагаються створити зв'язки між своїми членами для розповсюдження інформації про діяльність ЄС, опрацювання спільних позицій та просування інтересів своїх членів. Порівняно з національними асоціаціями, вони концентруються на представленні інтересів, а не на забезпеченні послугами своїх членів. Крім того, багатонаціональність їх членів та гетерогенність національних уподобань створюють євро-групам труднощі з досягнення внутрішніх домовленостей із важливих політичних питань та контролю уподобань своїх членів відповідно до угод, укладених з інституціями ЄС. Як і у випадку з європейськими інституціями, застосовують процедури одностайного голосування або кваліфікованою більшістю з метою забезпечення гарантії врахування національних інтересів, які намагаються знайти спільну позицію.

Попри ці відмінності, це чітко викристалізувало розподіл завдань між європейськими асоціаціями та їх національними партнерами. Європейські групи інтересів більш наочні на рівні ЄС, чим національні асоціації, та стають усе більш важливими посередниками між національними та європейськими інституціями. Це можна чітко простежити при визначенні ЄС політичного курсу, коли інституціями ЄС формулюються подальші

шляхи реалізації політик. Національні асоціації більш впливові в питаннях реалізації політик ЄС на національному рівні.

На перший погляд система європейських груп інтересів виглядає переважно плюралістичною. Велика кількість груп та їх різноманіття передбачає, що багато різних інтересів буде представлено в інституціях ЄС. На практиці жодна з груп інтересів не має монополії в лобюванні інтересів у будь-якій сфері політики. Наприклад, у сільському господарстві багато європейських груп інтересів спеціалізуються на виробництві багатьох продуктів. Деяких з цих груп конкурують не тільки в рамках однієї галузі, але їх інтереси перетинаються в інших сферах, таких як захист навколишнього середовища або споживача. Однак і це притаманно більшості розвинених країн, бізнес-інтереси за чисельністю переважають не бізнес-інтереси [2]. Приблизно 80 % європейських організацій, що містяться в базі даних Європейської комісії, можуть бути класифіковані як такі, що представляють інтереси виробників або роботодавців.

Бізнес-інтереси зростають досить швидко, намагаючись відповідати потребам європейської інтеграції. UNICE, Союз промисловців та роботодавців європейських конфедерацій, яка є найвпливовішою європейською організацією виробників та роботодавців приватних фірм, була заснована у 1958 р. Аналогічні асоціації існують і в державному секторі, наприклад СЕЕР (Центр європейських державних підприємств), яка була заснована в 1961 р. Обидва ці об'єднання мають привілейований статус соціального партнера ЄС. Третім органом є EUROCHAMBRES, федерація торгових палат ЄС, яка репрезентує інтереси малого та середнього бізнесу і була заснована в 1958 р. Існує також вісім інших міжсекторальних асоціацій, які складаються з підприємств малого та середнього бізнесу. Крім цих європейських об'єднань існує безліч міжсекторальних асоціацій, які безпосередньо складаються з різного роду фірм. Наприклад, Американська торговельна палата представляє Європейську раду Американських торговельних палат та включає до своїх лав понад 900 європейських та

американських корпоративних членів. Європейський “круглий стіл” промисловців складається з майже 50 представників провідних європейських фірм. Цей “круглий стіл” мав значний вплив на прийняття програми запровадження єдиного ринку в середині 1980-х рр. [3].

Однак інституції ЄС надають перевагу взаємодії з організаціями груп інтересів, з якими легше домовитися. Завдяки цьому великі фірми є доволі важливими гравцями на цьому полі. У таких галузях, як автомобілебудування, хімічна та біотехнологічна сфери, великі фірми діють незалежно, поза рамками організацій груп інтересів або створюють організації з безпосереднім членством, що дозволяє отримати більше впливу, аніж мають національні або європейські федерації. Індивідуальний лоббінг великими фірмами найбільш розповсюджене явище сьогодні, бо вони мають кращий доступ до європейських та національних інституцій. Такий спосіб посередництва на рівні ЄС отримав назву елітарного плюралізму.

Поряд з бізнес-інтересами, в ЄС існує декілька груп, що відстоюють релігійні та соціальні уподобання, стоять на захисті прав людини, споживача та навколишнього середовища. Приблизно 20 % організацій, що функціонують в ЄС, можна охарактеризувати як змішані. Тобто такі, що презентують різні соціальні групи, які не обов’язково є добре організованими. І це впливає на їх активність впливу на інституції ЄС. Тільки інтенсивна регуляторна діяльність може спровокувати мобілізацію соціально орієнтованих груп інтересів на європейському рівні. Єдине виключення представляють національні об’єднання споживачів, що утворили в 1962 р. BEUC, Європейську асоціацію споживачів. Це було зроблено не без підтримки Європейської комісії як органу відповідального за інтеграцію ринків, на яких функціонує на даний час 40 організацій з 29 країн.

На попередніх етапах європейської інтеграції неурядові організації (НУО) не ставили за мету своєї діяльності Європейське Співтовариство. Утворення Європейського бюро навколишнього середовища (ЕВБ) стало наслідком реалізації Європейським Співтовариством у 1974 р. першої

програми з охорони навколишнього середовища. На сьогодні ЕВВ є однією з найвпливовіших європейських організацій у сфері захисту навколишнього середовища та включає 140 національних асоціацій. Як реакція на нову регуляторну політику в цій сфері в середині 1990-х рр. на рівні ЄС уже функціонувало 13 європейських асоціацій та мереж із захисту навколишнього середовища. Найбільш відомими з них є ЕВВ, Світовий фонд природи, Грінпіс та Друзі Землі. З початком запровадження Європейським Союзом багатьох програм у 1980-х рр. кількість неурядових організацій теж почала стрімко зростати. Наприклад, зростання кількості групи по боротьбі з бідністю в другій половині 1980-х рр. закономірна реакція на відповідні програми ЄС у цій сфері.

Загалом групи змішаних інтересів можна охарактеризувати як такі, що не мають чіткої мети та постійних членів, за виключенням невеликої кількості Європейських федерацій, хоча й вони мають не достатньо високий ступінь організації. Разом з тим зростання розміру цих груп та відсутність соціального контролю мотивують потенційних членів до фрірайдерства, тобто збагачення від колективної діяльності не беручи участі в ній. Внаслідок ідеологічних розбіжностей, перехресних зв'язків з національними організаціями, перехресненням компетенцій, недостатність фондів ЄС такого типу організації в певний час перестають конкурувати одна з одною. За такої ситуації це позначається на ефективності їх функціонування як посередницьких організацій.

Комісія та Парламент бачать шлях підвищення інституційної спроможності змішаних груп інтересів шляхом надання фінансової допомоги для участі в процесі вироблення політики. Такі гранти складатимуть незначну частину бюджету ЄС. Однак для цього роду груп інтересів таке джерело є дуже важливим для їх існування. Наднаціональні інституції також підтримують діяльність різних соціальних груп шляхом фінансування проектів у рамках програм ЄС. Згідно з дослідженням, проведеним наприкінці 1990-х рр., 59 % європейських асоціацій, що презентують змішані

групи інтересів, отримували фінансування з ЄС. У 2004 р. бюджет ЕЕВ складався на 52 % з фінансової допомоги Комісії, а на 24 % з фінансових засобів інших державних організацій. Тільки 8 % склали власні внески її членів. У табл. наведено джерела надходжень основних груп інтересів у сфері захисту навколишнього середовища. В інших сферах приблизно така ж ситуація. Так, Європейська асоціація споживачів у 2005 р. отримала 50 % своїх фінансових ресурсів від ЄС [1]. Але така фінансова підтримка не тільки підвищує організаційну спроможність та покращує функціонування таких асоціацій, але й удосконалює їх доступ до відповідних експертиз.

Таблиця

Джерела надходжень основних європейських груп інтересів у сфері охорони навколишнього середовища

Назва організації	Джерела надходжень у % від їх загального обсягу				
	ЄС	Інші державні організації	Членські внески	НУО	Інші
Birdlife International	13	16	2	18	52
Climate Action Network Europe	61	28	1	–	10
European Environmental Bureau	52	24	8	4	18
World Wide Fund for Nature	20	–	50	20	10
Greenpeace - Europe	–	–	–	100	–
Friends of the Earth - Europe	47	38	15	–	–

Джерело: база даних CONECCS, 2006 р.

Однак на даний час немає чітких критеріїв для фінансування такого роду організацій. У бюджеті ЄС певні кошти призначені для їх підтримки в середньостроковій перспективі, у той час, як решта коштів призначена для щорічного фінансування, що ставить під загрозу сам факт існування змішаних груп інтересів. Однак європейською бюрократією після висновку Європейського суду в другій половині 1990-х рр. було прийнято інструкцію з управління грантами з метою впровадження єдиної практики їх надання та забезпечення більшої відкритості та прозорості в цих справах. Але фінансування НУО, обсяги якого постійно зростають, залишається доволі

складною бюджетною процедурою і вимагає її подальшого перегляду.

Деякі представники соціальних груп інтересів також побоюються, що підтримка з боку інституцій ЄС представляє ніщо інше, як намагання надати людських рис єдиному ринку. І з цим пов'язаний ризик узалежнення груп інтересів від інституцій ЄС, створюючи прошарок організацій, які будуть підтримувати їх діяльність, тим самим зменшуючи ризик появи опозиційних настроїв на відповідні європейські ініціативи. З цих причин такі асоціації, як Грінпіс принципово відмовляються від фінансування з боку ЄС.

На сьогодні не багато відомо, чому саме програми ЄС приділяють увагу цим групам інтересів, у той час, як в інших сферах відсутня можливість отримання фінансування з боку ЄС на ці цілі. У результаті, фінансова підтримка послаблює позиції змішаних груп інтересів у процесі вироблення політики та дозволяє Комісії збільшити коло її прихильників та заперечити нелегітимність здійснення на рівні ЄС політик.

Таким чином, процеси європейської інтеграції зумовили формування своєрідної моделі представництва інтересів в ЄС. Інституції ЄС активно сприяють формуванню груп інтересів європейського рівня, надаючи фінансування слабшим, більш змішаним групам інтересів та підтримуючи їх участь у реалізації європейських політик.

Порівняно з національними групами європейські гравці намагаються виконувати обмежене коло функцій, передусім позиціонуючи себе як інформаційні брокери, забезпечуючи зв'язки між іншими групами інтересів та інституціями ЄС. Деякі наголошують на тому, що ці групи інтересів мають потенціал для ліквідації демократичного дефіциту в ЄС через забезпечення участі у процесі вироблення політики значного кола суб'єктів. Однак існуюча система представництва інтересів надає пріоритет бізнес-групам, які представляють 80 % всіх існуючих в ЄС інтересів. Брак організаційної спроможності в змішаних груп інтересів сприяє їх залежності від підтримки європейських інституцій. До сьогодні залишається відкритим питання інституціоналізації участі громадянського суспільства в діяльності ЄС та



знаходження сприйнятливою шляху вирішення проблем з демократичним розвитком ЄС.

#### **Список використаних джерел**

1. *Greenwood J.* Interest representation in the European Union. – N.-York: Palgrave Macmillan, 2007. – 249 p.
2. *Streeck, W., Grote, J., Schneider, V., Visser, J.* (ed.) Governing Interests: Business Associations Facing Internationalism. – L.: Routledge, 2005. – P. 182 – 253.
3. *Cini M.* (ed.) European Union politics. – London: Oxford University Press, 2007. – P. 202 – 223.

#### ***Strelzov V.Yr.* Development determinants of EU interest group.**

In the article the fundamental conditions that determine status and functional options of the supranational interests groups in the EU are examined. The differences and similarities between EU and national groups are discussed. Business and non-business interest groups are compared.

**Key words:** interest groups, determinants of development, public organs of power.

#### ***Стрельцов В.Ю.* Детерминанты развития групп интересов в ЕС.**

Рассмотрены причины, которые определяют статус и функциональные возможности наднациональных групп интересов в ЕС. Рассмотрена разница и подобие европейских и национальных групп интересов, сравниваются группы частных и небизнесовых интересов.

**Ключевые слова:** группы интересов, детерминанты развития, государственные органы власти.