

УЧРЕЖДЕНИЕ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК
ИНСТИТУТ МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ РАН

Е.С. Громогласова

**ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ
В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

**МОСКВА
ИММО РАН
2009**

УДК 339.9
ББК 65.9(4)
Громо 874

Серия “Библиотека Института мировой экономики и
международных отношений” основана в 2009 г.

Работа выполнена в Отделе международно-политических проблем
ИМЭМО РАН

Рецензенты: д.и.н. С.П. Перегудов,
к.полит.н. А.И. Тэвдой-Бурмули

Громо 874

Громогласова.Е.С. Теория и практика политического управления в
Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 116 с.

ISBN 978-5-9535-0190-3

Работа предлагает читателю разносторонне изучить систему интеграционного управления, сложившуюся в Евросоюзе. В монографии рассмотрены две наиболее распространенные концепции управления интеграционным механизмом: концепция многоуровневого управления и концепция политических сетей. В книге основное внимание уделено трансформации так называемого метода Сообщества на стадии формирования повестки дня и на стадии имплементации принятых решений. В круг анализируемых сюжетов автор ввела и «внешнее измерение» интеграционного управления. В этом контексте изучены энергетическая и транспортная политика ЕС на восточноевропейском направлении, а также процесс выработки политической стратегии Евросоюза в отношении постсоветского пространства в целом. Для политиков, политологов, преподавателей и аспирантов, а также политически активных граждан.

The study is focused on decision-making processes in the EU. The main part of this book analyzes how the traditional Community method works in EU-27. The concept of multi-level governance and policy network approach are used for explaining actual changes in Community method on the agenda-setting and implementation stages. The EU energy, transport and environmental policies are case-studies for verifying work hypotheses. The author concludes that on the agenda-setting stage contemporary Community method looks like an inclusive mode of governance encouraging dissemination of large issue networks in the EU. However, on the implementation stage it works more likely as a hierarchal, multi-level mode of governance with closed transnational networks of regulators and European agencies.

ISBN 978-5-9535-0190-3

© ИМЭМО РАН, 2009
© Е.С. Громогласова, 2009

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ АНАЛИЗА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ В ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА	5
1.1. Особенности политического устройства Евросоюза с позиций системного подхода	5
1.2. Концепция многоуровневого управления	12
1.3. Концепция политических сетей	19
ГЛАВА 2. ЭВОЛЮЦИЯ МЕТОДА СООБЩЕСТВА	26
2.1. Эволюция метода Сообщества на «входе» и развитие проблемных политических сетей в Европейском союзе	26
2.2. Эволюция метода Сообщества «на выходе»: от трансправительственных сетей к «европейским» агентствам.....	37
2.3. Открытый метод координации.....	49
ГЛАВА 3. «ВНЕШНЕЕ ИЗМЕРЕНИЕ» ИНТЕГРАЦИОННОГО УПРАВЛЕНИЯ.....	61
3.1. Особенности реализации внешнеполитической стратегии Евросоюза на примере постсоветского региона.....	61
3.2. Энергетический диалог Россия – Европейский союз	71
3.3. «Внешнее измерение» транспортной политики Евросоюза.....	83
ЗАКЛЮЧЕНИЕ. К ВОПРОСУ О ДЕМОКРАТИЧНОСТИ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ.....	95
ПРИЛОЖЕНИЕ 1. СПИСОК АГЕНТСТВ ЕС	107

Введение

Настоящее исследование, в центре внимания которого находятся процессы принятия и исполнения решений в Европейском союзе (ЕС), по своему замыслу и логике органично входит в целый массив работ, которые наиболее точно можно охарактеризовать как «постмаастрихтскую» волну в изучении политической интеграции в Европе. Именно Маастрихтский договор 1992 г. стал одним из ключевых этапов не только в развитии европейского наднационального объединения, но и в его теоретическом осмыслении. Этот Договор и процесс его ратификации способствовали тому, что доминировавшие течения в объяснении причин развития интеграции (либеральный межправительственный подход и неофункционализм) несколько уступили свои позиции под натиском новых концепций. Эти новые концептуально-теоретические веяния по отношению к основным теориям интеграции распространяются как бы на «мезоуровне». Воспринявшие их представители научного сообщества оперируют методологическим инструментарием сравнительной политологии и не противопоставляют государства неправительственным акторам как двигателям интеграционных процессов. Несмотря на то что разница между межправительственной и неофункционалистской научными позициями для многих до сих пор является структурирующей дихотомией европейских исследований, обе они заметно сблизилась в 90-е годы прошлого века. В том числе и благодаря тому что в этот период приобрел популярность «управленческий» подход к объяснению реалий европейской интеграции. Именно этот подход подробно рассматривается и используется в данной книге.

В настоящее время ЕС находится в состоянии незавершенной институциональной реформы. Лиссабонский договор 2007 г. не ратифицирован всеми государствами-членами, Ниццкий договор 2001 г. не отвечает на новые вызовы, прежде всего внутренние, связанные с состоявшимся расширением интеграционного объединения. 12 июня 2008 г. в Ирландии на референдуме был отвергнут Лиссабонский договор. Нельзя недооценивать демонстрационный эффект, который произвел этот референдум. Он обнажил слабость наднационального объединения не только перед непосредственными участниками интеграционного процесса, но и перед не вовлеченными в него субъектами международных отношений.

Результаты референдумов 2005 г. во Франции и Нидерландах и 2008 г. – в Ирландии усилили правомерность сомнений в том, что ЕС представляет собой единое политическое целое и его можно анализировать как политическую систему, пусть и обладающую рядом особенностей. Всё обоснованнее выглядит взгляд на ЕС как на межгосударственный союз с сильно развитой системой наднационального управления. Настоящая работа, напротив, ставит своей целью показать успешное развитие наднациональных черт политической системы Евросоюза в текущий период и проанализировать векторы эволюции наднационального управления, а также обуславливающие ее причины. То, что многие характеризуют как «системный кризис» политической организации Евросоюза, является не более чем одной из важных вех в истории этого наднационального объединения.

В работе показано, что институты ЕС в ходе своей повседневной работы учитывают положения, закрепленные в новых редакциях основополагающих актов Союза. Реакцией на провальный референдум внутри ЕС стала интенсификация поисков общих подходов к решению внутри- и внешнеполитических проблем. Другой тенденцией политического развития Евросоюза, набравшей силу после опубликования результатов волеизъявления ирландцев, стало обострение борьбы

за полномочия между уровнями власти и внутри них. В ЕС сложилась ситуация, когда легитимированный Ниццким договором существовавший институциональный баланс уже под вопросом, а новый согласованный и утвержденный в Лиссабонском договоре, еще не обрел легитимности. «Живая конституция», то есть фактически существующее и постоянно корректирующееся распределение полномочий между наднациональными институтами и национальными правительствами, становится основным условием выживания интеграционной системы. Политическая практика поддерживает еще не утвержденную формально-юридическую структуру ЕС. Существует и обратный процесс, когда обретшая силу закона формально-юридическая структура дает импульс дальнейшему развитию политико-управленческой практики в Евросоюзе.

Первая глава настоящей монографии уделяет основное внимание вопросам теории и методологии. В ней рассматриваются особенности политического устройства ЕС. Затем излагаются альтернативные и в то же время взаимодополняющие теоретические подходы к осмыслению процессов принятия и исполнения решений в Евросоюзе: концепция многоуровневого управления и концепция политических сетей. Вторая глава посвящена уже реально сложившейся и развивающейся системе управления как механизму воспроизводства политической системы ЕС. Основное внимание в ней уделено трансформации метода Сообщества, в ходе которой возникают так называемые новые методы управления. Они рассмотрены более подробно на примере открытого метода координации, а также деятельности «европейских» агентств. Третья глава вводит в круг исследуемых вопросов «внешнее измерение» интеграционного управления. В ней проанализирована международная деятельность ЕС в транспортной и энергетической сферах. Обе они изучены на примере восточноевропейского направления внешних действий Евросоюза. Заключение содержит не только авторские выводы в связи с проведенным исследованием, но и размышления по поводу «дефицита демократии» в ЕС. Оно приглашает читателя к дискуссии о нормативных аспектах политического устройства Европейского союза.

Автор выражает благодарность своему учителю – Марине Вадимовне Стрежневой. Необходимо отметить, что часть третьей главы, в которой рассматривается Энергетический диалог между Россией и Европейским союзом, написана на основе исследования, проведенного автором в 2008 г. в Католическом университете г. Лёвена в рамках гранта InBev Baillet-Latour “European Union-Russia”. Автор признательна профессору, доктору К. Малфлит, директору Института международной и европейской политики университета г. Лёвена и доктору Р. Лаенен, создавшим все условия для научной работы. Бесценную помощь в подготовке рукописи к изданию оказала Валерия Павловна Степанова, за что автор ей искренне благодарна.

Глава 1. Теоретико-методологические основы анализа управленческих процессов в политической системе Европейского союза

1.1. Особенности политического устройства Евросоюза с позиций системного подхода

Основу избранной методологии исследования образует системный подход. Общий теоретический фундамент монографии заложили работы, посвященные теории системы в целом и системе международных отношений (МО), в частности, а также политической системе конкретного общества, замкнутой в границах национального государства. К этим работам относятся труды отечественных философов В.Г. Афанасьева, И.В. Блауберга, Э.Г. Юдина; политологов-международников А.Д. Богатурова, В.И. Гантмана, Н.А. Косолапова, Э.А. Позднякова и М.А. Хрусталёва; американских политологов Г.А. Алмонда и Д. Истона – разработчиков теории политической системы, и отечественных исследователей М.Г. Анохина, Г.В. Каменской, А.Н. Родионова, рассматривающих функционирование политических систем на конкретных примерах. В качестве основного метода в данной работе используется структурно-функциональный анализ системы, восходящий к трудам американского социолога Т. Парсонса. Отправным положением его структурно-функционального подхода является признание наличия общественных систем, в том числе и политической системы общества, и построение рабочей модели ее структуры и функционирования на основе редукции многообразия происходящих в рамках системы взаимодействий. Особой теоретико-методологической ценностью для настоящей работы обладает вывод уже названных отечественных исследователей МО о том, что первостепенной задачей научного труда, посвященного рассмотрению систем, является «раскрытие диалектического единства и противоречий системы», а также «ее структуры и функционирования, процесса ее системообразования и развития»¹.

Феномен европейской интеграции анализируется в работе в контексте развития европейских национальных государств. Создание интеграционной группировки как начальная стадия системообразования политической системы ЕС объясняется с точки зрения «тезиса о слиянии»², выдвинутого немецким политологом В. Вессельсом. В. Вессельс развил этот тезис в самостоятельную теорию, одно из положений которой утверждает, что административные элиты оформили систему ЕС, чтобы дать себе широкие исполнительные и законодательные полномочия вне пределов контроля национальных парламентов. Согласно тезису о слиянии, национальные государства в лице своих правительств вследствие того, что «интенсивное и прямое участие в выработке решений на европейском и широком международном уровнях представлялось единственным реалистичным средством восстановить суверенитет или национальное политическое влияние на благосостояние граждан»³, учредили систему коллегиального управления (сперва в виде Европейского объединения угля и стали). Следует отметить, что главная роль в созданной системе закрепила за

¹ Система, структура и процесс развития современных международных отношений. М., 1984. С. 19.

² Подробнее о тезисе о слиянии см.: Wessels W. An Ever Closer Fusion? A Dynamic Macropolitical View on Integration Processes // Journal of Common Market Studies. Vol.35. №2. 1997. P. 267-299.

³ Wessels W. Teaching Companion – Theories and Strategies of European Integration. – Köln.: Jean Monnet-Lehrstuhl für politische Wissenschaft und europäische Fragen, Universität zu Köln. March 2006. P. 82.

национальными правительствами, хотя в Парижском договоре 1951 г. большая «свобода рук» была зарезервирована за новыми наднациональными институтами⁴.

Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) обладало основными системными признаками. Оно имело механизмы целеполагания, определения средне- и долгосрочной повесток дня. В ЕОУС, а затем Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) можно было выделить наднациональный и национальный уровни принятия и имплементации решений, т.е. уровни управления, которые находились между собой в отношениях субординации. ЕЭС можно описать как целое, состоявшее из государств-членов, связанных общим законом, содержащимся в основополагающем Договоре⁵ и вторичных законодательных актах. Впрочем, наряду с выделением системных признаков, не менее существенной аналитической задачей является изучение развития интеграционной системы, т.е. движения от системы МО в европейском регионе через систему наднационального управления (начало европейской интеграции) к собственной политической системе европейского интеграционного объединения (Маастрихтский договор 1992 г. и после него). Перед исследователем политической системы ЕС встают вопросы о диалектическом единстве и противоречиях системы, об ее структуре и функционировании, и в особенности, об ее системообразовании и развитии.

Обращаясь к такому важнейшему признаку системы, как целостность, следует отметить, что степень целостности может быть разной, и межгосударственные объединения представляют собой пример скорее «суммативных» систем. Главный их признак «состоит в том, что при включении или исключении компонентов суммативной системы ни сама система, ни ее компоненты не претерпевают сколь-нибудь заметных качественных изменений; система лишь увеличивается или уменьшается в размерах»⁶. Каждый из компонентов суммативной системы автономен, его изменение зависит лишь от него самого, поскольку связи между компонентами здесь носят внешний, крайне неустойчивый характер. С позиций системного подхода европейское интеграционное объединение на всех этапах своего развития отличалось от межгосударственных объединений прежде всего по критерию целостности. Целостность системы непосредственно связана с понятием «интеграция», так как «альфой и омегой системного подхода является признание того, что наличие системных, интегративных качеств – главный, определяющий признак целостной системы, включая и системы социальные»⁷. Системное качество тем и отличается, что им не располагает ни один из компонентов, образующих систему.

Степень целостности, которой обладает европейское интеграционное объединение и которая дает основания говорить о самостоятельной политической системе ЕС, осмысливается в монографии как результат перекрестных трансграничных взаимодействий разнокалиберных акторов в процессе политического управления. ЕС – это образование, в котором процесс слияния внутренне- и внешнеполитического происходит наиболее наглядно. Уже ЕОУС сочетало в себе два конкурирующих начала: «межправительственное

⁴ Ст. 7-45 Договора, учреждающего Европейское объединение угля и стали (Парижского договора 1951 г.).

⁵ В тексте использован принцип обозначения, согласно которому под «Договором» понимается либо Договор в принципе как совокупность учредительных актов либо ныне действующий Ниццкий договор. Все другие редакции учредительных актов ЕС определяются как Маастрихтский, Амстердамский, Лиссабонский договор и т.д. Когда речь идет именно об этих редакциях, в тексте также могут встречаться обозначения «этот Договор», «новый Договор» и пр.

⁶ Афанасьев В. Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С.46-47.

⁷ Система, структура и процесс... С. 70.

сотрудничество» и «наднациональность»⁸. Диалектическое единство и противоречие между ними обусловили специфику системы, дали импульс развитию своего рода транснациональной формы региональной интеграции, транснациональной политики. Под транснациональной политикой здесь понимается преодолевающее границы сотрудничество региональных властей и неправительственных субъектов. Оно происходит в ходе определения и защиты трансграничных или глобальных интересов совместно с соответствующими федеральными органами власти, либо без них, либо против и вопреки им⁹. Принимаемые «еврорешения» порождают новые требования и политические предпочтения у граждан, и вокруг них происходит мобилизация партий и групп интересов, стремящихся влиять на процесс выработки политики в ходе выборов и лоббирования.

Исходя из сказанного, категория «управление» здесь использована в русле системно-структурного и системно-исторического методов, т.е. не только при ответе на вопрос, как и почему система управляется именно так на современном этапе, но и как категория, указывающая на процесс развития системы. «Управление» понимается как системообразующий фактор. Как отмечают немецкие политологи-европеисты Б. Колер-Кох и М. Яхтенфукс, управленческий подход «напоминает нам, что ЕС является не только возникающим институтом для сокращения трансакционных издержек между государствами или для эффективного решения проблем и менеджмента конфликтов, но и политическим порядком, который сильно влияет на жизнь индивидов. Этот политический порядок возникает не только на межправительственных конференциях с широким освещением в прессе, но и в результате малых шагов у нас за спиной»¹⁰. За пятьдесят с лишним лет «малые шаги» привели к становлению собственной политической системы ЕС. Главной вехой на этом пути было подписание Маастрихтского договора, после чего интеграционное управление приобрело всеобъемлющий характер. Другими словами, возникновение системы исследуется с позиций, которые задает «тезис о слиянии», а процесс ее эволюции – с точки зрения управленческого подхода, который выделяет из гаммы системных признаков управление, в данном случае политическое.

Оформление интеграционных успехов в виде Европейского союза способствовало расширению интегрированных сфер политики, поэтому управление, осуществляемое в рамках данного объединения, приобрело всеобъемлющий, а не отраслевой характер. После образования Европейского союза в 1993 г. европейская интеграция как область исследования перестала быть некоей совершенно обособленной отраслью политической науки, развившей собственный теоретический аппарат, отличный и от применяемого в теории МО, и от подходов сравнительной политологии. Исследователями все активнее применялся арсенал, накопленный последней. Во-первых, ЕС стал осмысливаться как политическая система, что открыло широкие возможности его сравнения с политическими системами национальных государств. О политической системе ЕС позволяют судить труды английских политологов С. Булмера, К. Лорда, Н. Нуджента, Х. Уоллес, С. Хикса, немецкого исследователя В. Вессельса. А также таких российских авторов, как И.М. Бусыгина, Н.Ю. Кавешников, А.В. Мальгин, И.С. Яжборовская.

Американский политолог Д. Истон – один из разработчиков теории политической системы, определял ее не как статичную конструкцию, а как

⁸ См. ст. 8-25, 31-45 и ст. 26-30 Парижского договора 1951 г.

⁹ Politisches Handeln in transnationalen Räumen: Zusammenarbeit in europäischen Grenzregionen. Baden-Baden, 2005. S. 23

¹⁰ Kohler-Koch B., Jachtenfuchs M. Governance and Institutional Development // European Integration Theory. Oxford, 2003. P. 111.

«совокупность взаимодействий, посредством которых ценности властным способом привносятся в общество»¹¹. Таким образом, политическая система превращает «ввод» (требования и поддержка граждан) в «вывод» (властные решения и действия). На сегодняшний день Европейский союз обладает основными признаками политической системы. Это наличие стабильного и ясно определенного набора институтов (т.е. норм и воплощающих их организаций) для коллективного принятия решений и правил, регулирующих отношения между этими институтами и внутри них; предоставление гражданам возможности реализовать политические цели либо непосредственно, либо с помощью групп интересов и политических партий; значительное влияние коллективных решений на распределение экономических ресурсов и распространение ценностей в рамках всей системы; постоянное взаимодействие, т.е. обратная связь, между политическими решениями и новыми требованиями членов общества¹².

ЕС не является государством, поэтому политическая система, которой он обладает, отличается от традиционных политических систем национальных государств. Она по сравнению с ними является недостроенной. Так, Евросоюз не обладает возможностью применения легитимного насилия. Оно остается в сфере полномочий государств-членов Европейского союза, политические системы которых являются составными компонентами политической системы ЕС. Американский политолог Г. А. Алмонд указывает, что «применение окончательного, всеобъемлющего и легитимного физического принуждения является монополией государства, и политическая система уникальным образом связана с масштабом, направленностью и условиями, влияющими на применение этого физического принуждения»¹³. ЕС обладает политической системой, не являясь при этом государством. В этом выражается «диалектическое единство и противоречия системы» ЕС, совмещающей в себе союз государств и единое политическое пространство.

Специфика процесса становления политической системы объясняет наличие у нее тех или иных особенностей. Принятие новых государств-членов существенно отразилось на системе в целом, усилив такую ее особенность, как дифференциация. Этот факт свидетельствует о несуммативном характере политической системы ЕС. Дифференциация выражается в возникновении внутри ЕС всё большего числа субрегиональных группировок, часть из которых уходит вперед, интегрируя всё новые сферы отношений, а часть, состоящая из стран, которые не хотят или не могут последовать их примеру, остается позади. Правовое пространство ЕС «всё в большей степени дифференцируется, а внутри ЕС возникают новые барьеры: между евро и фунтом стерлингов, между шенгенской и польской визой и т.п.»¹⁴. Дифференциация является той чертой институционального развития ЕС, аналогов которой нет в национальных политических системах. Дифференциация означает прежде всего неоднородность правового пространства. Разумеется, невозможно представить себе наличие двух и более различных валют внутри традиционной политической системы национального государства. ЕС лишь с трудом можно поставить на одну доску с федеративными системами, так как дифференциация

¹¹ Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Т. 2. М., 1997. С. 633.

¹² Hix S. The Political System of the European Union. N.Y., 1999. P. 2.

¹³ Almond G. A. Comparative Political Systems // Journal of Politics. Vol. 18. August. 1956. P. 395.

¹⁴ Кавешников Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза (1992-2005 гг.). Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., Институт Европы РАН. 2006. С. 205.

наглядно свидетельствует об огромной дистанции в степени свободы между национальным уровнем власти в ЕС и региональным в федеративных системах.

Взаимосвязанный комплекс институтов коллективного принятия решений – таков облик многих современных государств. Политическая организация ЕС представляет собой подобный комплекс, исполняющий часть функций, которые выполняет государство, но недооформленный в качестве такового. В результате передачи части полномочий наднациональному институциональному организму образовался новый уровень власти в виде институтов европейского интеграционного объединения, привлекая к себе новых, неправительственных акторов, усилилась мобилизация социальных групп, их солидаризация не по национальному признаку, а на основе осознания сходных проблем.

При анализе ЕС следует иметь в виду, что национальные правительства, парламенты, наднациональные институты выступают в качестве акторов наряду с группами интересов и индивидами. Таким образом, элементами политической системы ЕС являются не только национальные правительства, но и наднациональные институты, у которых отчетливо прослеживаются признаки субъектности, т.е. способность к целенаправленным действиям. Институты – это не все органы ЕС, а только те из них, которые наделены властными полномочиями, правом самостоятельно или совместно с другими институтами принимать решения, имеющие юридически обязательную силу для государств-членов, граждан и юридических лиц. Право принимать решения имеют все институты ЕС, за исключением Счётной палаты. Последняя обладает инспекционными полномочиями. Именно Совет, Комиссия, Европейский парламент, Суд и Счётная палата¹⁵ являются носителями наднациональной власти: законодательной, судебной, исполнительной, инспекционной; власти, которая имеет универсальный характер. К этому перечню примыкают полномочия Комиссии в области законодательной инициативы. Принцип разделения властей, в полной мере характерный для национальных политических систем, не учтен в логике функционирования институтов наднационального уровня системы ЕС. Например, Совет обладает исполнительными и законодательными полномочиями. Среди исполнительных полномочий Совета следующие: 1) определение среднесрочной политической повестки дня; 2) осуществление с помощью специальных комитетов системы комитологии¹⁶ каждодневного менеджмента политики ЕС в разных сферах в сотрудничестве с Комиссией. Другим держателем исполнительных полномочий на европейском уровне, конкурирующим с Советом, является Комиссия, также обладающая разветвленной, но не во всем иерархичной структурой. Комиссия имеет следующие полномочия: 1) разработка среднесрочных стратегий развития ЕС (эта область конкурентной компетенции с Советом); 2) разработка законопроектов и выполнение роли арбитра в законодательном процессе (как видно, часть полномочий Комиссии все же распространяется и на законодательную сферу); 3) представление ЕС на двусторонних и многосторонних торговых переговорах; 4) создание правил и норм регулирования Единого внутреннего рынка (без участия законодателей); 5) управление бюджетом ЕС; 6) тщательная проверка исполнения положений Договора и вторичного законодательства.

¹⁵ Согласно пока не вступившему в силу Лиссабонскому договору, статус института приобретает и Европейский совет, а также Европейский центральный банк. Европейский совет дает импульс развитию Союза, определяя его основные политические приоритеты.

¹⁶ В комитетах системы комитологии заседают национальные чиновники. Они зорко следят, чтобы в процессе исполнения принятого законодательства Комиссия не ущемила различные национальные интересы.

Остановившись на Комиссии, следует отметить, что это совершенно новый, не вмещающийся в прокрустово ложе классической концепции разделения властей орган. При фокусировке внимания на сходстве Комиссии и национальных правительств, ее исполнительных функциях ускользает из поля зрения уникальный характер Комиссии как единственного полномочного инициатора законодательного процесса. Аналогов Комиссии нет в национальных политических системах. Задача поиска и претворения в жизнь общего интереса решается в ЕС не столько в духе классической модели разделения властей, сколько с помощью института, обладающего законодательной инициативой. Комиссия, руководствуясь соображениями эффективности законотворческого процесса, вырабатывает предварительную общую позицию разнокалиберных субъектов интеграционной политики.

Помимо несоблюдения принципа разделения властей, данная политическая система характеризуется децентрализацией. В ней нет единого местоположения власти или властного центра. В национальных системах такой центр образуют институты верховной законодательной (Парламент), исполнительной (Правительство) и судебной (Конституционный суд) власти, в то время как регионы наделены четко очерченным кругом полномочий, в остальном следуя управляющим импульсам из центра.

Союз всё больше и больше развивает институциональные технологии, которые позволяют ему интегрироваться гибко, то есть избегать принудительного одновременного исполнения всеми государствами решений, не предоставляющих возможности для маневра. Речь идет о «скоординированном разнообразии» национальных подходов. Таким образом, политическая система ЕС объединяет под общим сводом разные режимы с разным кругом участников. Например, наднациональные полномочия Европейского центрального банка (ЕЦБ) распространяются только на участников валютной интеграции. В этом плане ЕЦБ можно отнести к наднациональным институтам.

Законодательные полномочия делят Совет и Европейский парламент. В их взаимодействии проявляется еще одна ключевая особенность политической системы ЕС: ее асимметричный характер, т.е. баланс наднационального/межправительственного разнится в зависимости от сферы политики. Сохранение трех опор¹⁷ в институциональной архитектуре Союза, которые подчинены разной логике принятия решений, свидетельствует не только о децентрализации, но даже в большей степени об асимметрии системы. Объем законодательных полномочий Европарламента по разным вопросам является неодинаковым, также разнится баланс исполнительных и законодательных полномочий в разных конфигурациях Совета, не говоря уже о том, что Комиссия и ЕП оттеснены на задний план в решении вопросов в области общей внешней политики и политики безопасности. Полный объем исполнительных и законодательных полномочий сохраняет за собой Совет по общим вопросам (General Affairs Council). В его ведении находятся и общая внешняя политика и политика безопасности. Мощные исполнительные полномочия сосредоточил в своих

¹⁷ Первая опора была образована тремя европейскими наднациональными сообществами: Европейским экономическим сообществом, Европейским сообществом по атомной энергии и Европейским объединением угля и стали (ЕОУС). Теперь правомерно говорить о двух составляющих первую опору сообществах, так как ЕОУС к настоящему моменту прекратило свое существование. Вторая опора Союза образована Общей внешней политикой и политикой безопасности, тогда как к третьей опоре традиционно относилась политика в области внутренних дел и юстиции. Лиссабонский договор вообще упраздняет деление на опоры. В третьей опоре вводится, согласно этому новому Договору, метод Сообщества как процедурная основа принятия решений.

руках Экономический и финансовый совет (EcoFin), регулирующий жизнедеятельность Экономического и валютного союза (ЭВС). Иной баланс полномочий у Совета по вопросам сельского хозяйства (Agriculture Council), Совета по внутреннему рынку (Internal Market Council), так как свои законодательные полномочия они делят с Европейским парламентом.

Правительства национальных государств не перестают играть ведущую роль в политической системе ЕС. Несмотря на растущее число областей, в которых полномочия передаются Союзу либо осуществляются совместно с ним, национальные государства остаются держателями национального суверенитета, аппарата принуждения и некоторых важнейших сфер политики, так что политическая система ЕС неполноценна в отсутствии поддерживающих ее национальных систем. С позиций системного подхода существует и обратная зависимость между политической системой ЕС и ее национальными подсистемами. Национальные системы постоянно испытывают на себе воздействие так называемой европеизации. Европеизация означает в том числе и изменение структуры государственного управления в результате членства в ЕС. Более широкое определение европеизации трактует это понятие как процесс формулирования, распространения и институционализации (укоренения) формальных и неформальных правил, процедур, а также стандартов, которые сначала определяются и обретают форму в процессе принятия решений на европейском уровне, а затем инкорпорируются в национальные политические структуры и публичную политику¹⁸.

Евросоюз обладает основными признаками политической системы. Но все же в сравнении с политическими системами национальных государств ее нельзя считать достроенной. Наднациональная политическая система ЕС характеризуется децентрализацией, дифференциацией и асимметрией. Следует отметить: в отношении ЕС, природу которого часто определяют как уникальную, верно положение о том, что «анализ социальных систем по сути своей есть единство логического и исторического исследований»¹⁹. Таким образом, оправданным и необходимым является сочетание системно-структурного и системно-исторического методов. «Каждый из этих методов фокусирует внимание лишь на одной из сторон – либо на структуре системы в ее статике, либо на генезисе системы (как нам представляется на процессе системообразования) в ее динамике – возникновении, становлении, развитии»²⁰.

¹⁸ Стрежнева М.В. Европеизация национального государства // Международные организации. Сборник статей. М., 2004. С. 156.

¹⁹ Система, структура и процесс... С. 20.

²⁰ Там же. С. 21.

1.2. Концепция многоуровневого управления

Для раскрытия диалектики политической системы Европейского союза используется категория «политическое управление». В связи с этим теоретическую основу исследования также составили работы, посвященные проблематике политического управления в современных условиях. Из отечественных авторов здесь следует назвать Л.В. Сморгунова; из зарубежных: М. Бернда, Т. Бёрцель, Дж. Зейтлина, Б. Колер, Я. Кооимана, Р. Майнтц, Ф. Шарпфа, А. Эритье, М. Яхтенфукса. Под политическим управлением в настоящей работе понимается выработка, принятие и исполнение общеобязательных для членов данного сообщества решений. При этом необходимо иметь в виду, что в контексте европейской интеграции речь идет о таких формах политического управления, которые в англоязычной литературе справедливо определяются с помощью понятия «governance». Если классический подход к определению политического управления понимал под ним²¹ направляющие действия правительства по выработке политического курса в разных сферах политики и ее имплементацию с помощью госаппарата, то современный подход обогатил это базовое понимание новыми значениями. Во-первых, с помощью категории «управление» стала анализироваться имплементация политики в различных областях и поведение целевых групп. Во-вторых, базовая парадигма смыслов, вкладываемых в это понятие, расширилась в результате рассмотрения развития политики и ее исполнения в государственно-частных сетях и саморегулирующихся общественных системах. В-третьих, внимание ряда исследователей привлекли «входы» в политическую систему Евросоюза на наднациональном и национальном уровнях и связанные с ними процессы. Таким образом, термин «управление» в меньшей мере стал обозначать осуществление иерархического контроля (government), и в большей – «новый способ управления» (governance), более кооперативный способ, где государственные и негосударственные акторы участвуют в работе смешанных государственно-частных сетей»²². Если с помощью неофункционализма и межправительственного подхода изучались движущие силы интеграции (группы интересов либо государства), то управленческий подход применяется в основном для анализа взаимодействий, которые чаще относят к «низкой» (low) политике, т.е. к политике повседневного регулирования. Впрочем, именно последняя во многом определяет, как выглядит «политическое лицо» ЕС.

Интеграционная практика предоставляет большой простор для осмысления. В рамках управленческого подхода к исследованию европейской интеграции развиваются различные теоретические концепции. Одни из них имеют более узкую сферу апробации. Они нацелены на объяснение лишь интеграционных реалий. К ним более или менее условно можно отнести концепцию многоуровневого управления. Другие же имеют более универсальный характер. Они используются и политологами, изучающими внутриполитические процессы в рамках какого-либо государства, и исследователями-международниками. К ним относится концепция политических сетей. Согласно концепции многоуровневого управления (multi-level governance, MLG)²³ «Европейский союз – это политическое образование, в котором власть расплывлена между различными уровнями управления и среди акторов, а

²¹ Mayntz R. New Challenges to Governance Theory // Jean Monnet Chair Papers. EUI. The Robert Schuman Center. № 50. Florence. 1998. P. 11.

²² Ibid. P.7.

²³ Подробнее см.: Kohler B., Jachtenfuchs, M. Multi-Level Governance // European Integration Theory. Oxford, 2004. P. 97-115.

между секторами имеются существенные различия в методах принятия решений»²⁴. Наряду с этим, в основе концепции многоуровневого управления лежит наблюдение, что в результате передачи компетенций, а затем подключения к процессу интеграции регионов постепенно образовалось три уровня выработки и исполнения «европейской» политики: наднациональный, национальный, региональный. Для концепции же политических сетей характерно представление, в соответствии с которым процессы подготовки, а иногда и исполнения решений в Евросоюзе иерархичны в слабой мере, и в них вовлечены неправительственные акторы. Несмотря на различия, названные концепции не являются взаимоисключающими. Фактически управленческий подход к изучению политической интеграции в ЕС в целом включает в себя, с одной стороны, федералистские идеи и идеи о «вовлекающем» неиерархическом регулировании – с другой.

И в самой концепции многоуровневого управления есть это внутреннее противоречие. С одной стороны, понятие «уровень», используемое в ее названии, влечет за собой представления об иерархичности, подчинении нижних «этажей» властной вертикали верхним. С другой же, понятие «управление» как «governance», а именно оно положено в основу концепции, имеет в виду широкий, более вовлекающий и объемлющий процесс координации, чем это предполагает привычный правительственный подход. Подобная очевидная противоречивость, связанная с двойственностью политического устройства Евросоюза, требует последовательного разъяснения и более детального разбора самой концепции, а также тех примеров, на которых она была верифицирована. Итак, концепцию многоуровневого управления вследствие широкого охвата явлений и процессов часто упрекают в разбросанности и отсутствии четкости. Для нее характерна многопредметность и многосторонняя аналитическая «всеядность», что дает возможность каждому исследователю и политическому актору понимать многоуровневое управление по-своему. Наиболее конкретную и поэтому строгую и безупречную с аналитической точки зрения трактовку многоуровневого управления предлагает английская исследовательница Х. Уоллес²⁵. В качестве его примера она анализирует региональную политику ЕС, распределительную по своему характеру, и привлечение к ней регионов.

В ходе планирования региональной политики Комиссия выступает как разработчик программ поддержки регионов совместно с местными и региональными властями. Она инициирует дебаты с региональными органами власти еще до начала формальных консультаций, создавая новые институциональные формы общения с регионами. Например, с 2004 г. Комиссия совместно с Европарламентом ежегодно проводит «Форум сплочения». Она организует диалог с местными и региональными властями и в форме: а) их ежегодной встречи в ноябре/декабре с полным составом Комиссии, на которой обсуждается ее Рабочая программа на будущий год в тех сферах политики, в которых региональные власти имеют законодательные полномочия; б) их ежегодной встречи с членами Комиссии, ответственными за политику, имеющую территориальное измерение (региональную, социальную, экологическую, общую сельскохозяйственную и т.д.). На ней выявляются региональные и местные приоритеты. Кроме того, региональные правительства поддерживают тесные регулярные контакты с сотрудниками Комиссии, учреждая собственные постоянные представительства в Брюсселе. Центральные правительства в Совете, находясь под давлением своих субнациональных органов власти, согласовывают распределительный по своему характеру бюджет, предусматривающий ассигнования на «сплочение», тогда как лоббирование через

²⁴ Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. М., 2003. С. 335.

²⁵ Wallace H. Policy-making in the European Union. Oxford, 2000. P. 30-36.

Европарламент создает для регионов дополнительный источник влияния. Кроме того, с 1993 г. существует Комитет регионов, представляющий нужды региональных властей. При таком схематичном рассмотрении региональная политика Евросоюза действительно является классическим примером многоуровневого интеграционного управления.

Для верификации концепции важно иметь в виду, что связи между «европейским» и региональным уровнями власти в ЕС учреждаются на основе вторичного законодательства. Если мы обратимся к ныне действующему Ниццкому договору, то окажется, что в нем упоминаются только два уровня принятия и исполнения решений: наднациональный и национальный. В Договоре говорится, с одной стороны, об уровне Сообщества, как, например, в ст. 60 (бывшей ст. 73 G), относящейся к разделу о свободном движении лиц, услуг и капиталов, а также во многих других статьях, и об уровне Союза, как, например, в ст. 34 (бывшей ст. K.6) раздела VI, посвященного сотрудничеству полиции и судов в уголовно-правовой сфере²⁶. С другой стороны, речь идет о национальном уровне, как в ст. 14 (бывшей ст. J.4) раздела V Ниццкого договора. В Лиссабонском договоре 2007 г., пока не вступившем в силу, о региональном уровне власти сказано так: «В соответствии с принципом субсидиарности в областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Союз действует только, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами на национальном, региональном или локальном уровнях и поэтому, в силу масштабов и результатов предполагаемого действия, могут быть более успешно достигнуты на уровне Союза»²⁷.

С правовой точки зрения суверенные государства-члены действуют на национальном, региональном или локальном уровнях. Это означает, что региональный уровень принятия решений определяется в первичном законодательстве ЕС как часть государственной вертикали власти, не проявляя себя как самостоятельный уровень управления в масштабе интеграционного объединения. Все полномочия региональных властей проистекают из национальных конституционных актов, а не интеграционных. Иначе и не может быть, так как «Союз уважает равенство государств-членов перед Конституцией, а также их национальную идентичность, выраженную в их фундаментальных структурах, как политических, так и конституционных, включая региональное и местное самоуправление»²⁸. Таким образом, первичное право ЕС во всех своих редакциях не дает возможности говорить о «множестве» уровней в этом объединении.

Из этого можно сделать вывод, что политическая система Европейского союза имеет не многоуровневую, а двухуровневую структуру. В то же самое время интеграционная практика в целом ряде предметных сфер, где в процессы планирования и исполнения решений вовлечены субнациональные властные инстанции, (от региональной политики до экологической и транспортной) не вполне соответствует формальной двухуровневой политико-юридической структуре Евросоюза. Концепция многоуровневого управления, которая выкристаллизовалась в ходе анализа этой практики, позволяет уяснить и раскрыть процесс трансформации суверенитета государств в условиях европейской интеграции. Например, можно предположить, что «многоуровневое» управление сопровождается

²⁶ Договор, учреждающий Европейское сообщество и Договор о Европейском союзе (в редакции Ниццкого договора 2001 г.). См. сайт: http://eclaw.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU-EC-Nice_rus.doc

²⁷ Ст. I-5 Лиссабонского договора. См. сайт: http://eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU_2008-en.pdf

²⁸ Ст. I-4 Лиссабонского договора. См. сайт: http://eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU_2008-en.pdf

постепенным образованием некой новой конфигурации национальных «вертикалей власти». Они как бы «размыкаются» в интеграционных условиях. Концепция многоуровневого управления может быть использована для объяснения процесса европеизации, т.е. изменения структур государственного управления в результате членства в ЕС.

Так, итальянский исследователь Э. Гуалини применяет «многоуровневый подход» для анализа сложностей итальянского транзита от государствоцентричных к более децентрализованным формам регионального управления²⁹. Он обращает внимание на важную, но противоречивую роль, которую играют государственные акторы в оформлении «европеизации внутренних политических отношений». Он исследует те трудности, с которыми столкнулось итальянское правительство при попытке внедрить новый подход к региональной политике, т.е., по его выражению, «пародоксальные последствия благородных стремлений в построении многоуровневого управления»³⁰. Центральные правительственные органы Италии стремятся двигаться в фарватере выработанной ими новой стратегии региональной политики, в которой они становятся просто посредниками, переговорной площадкой и своеобразными политическими промоутерами итальянских регионов уже на коммунитарной арене. Э. Гуалини указывает на несколько трудностей в этой связи. Среди них: конфликты между центральным правительством и региональными властями в связи с применением принципа субсидиарности и при проведении переговоров по распределению средств, а также конфликты, возникающие в ходе отстаивания национальной позиции в Совете. Центральные правительственные органы столкнулись и с препятствиями во «внешних» делах – при оформлении взаимоотношений с Комиссией, и во внутренних – при попытках реализовать эффективное политическое и техническое посредничество во взаимоотношениях с субнациональными правительствами. В итоге Э. Гуалини ставит вопрос об адекватности наднациональных структур регулирования задаче увеличения значимости новой посреднической роли национальных правительств в политической системе ЕС³¹.

Действительно, становление новых форм взаимодействия властных органов различного уровня в масштабах Евросоюза характеризуется тем, что сотрудничество наднациональных и региональных органов власти как бы «прерывает», «разрывает» иерархические отношения субординации, сложившиеся в национальных рамках. Противоречивость тенденции выражается в том, что Ниццкий договор не легитимизирует ее. В то же время отношения между наднациональными и национальными правительственными акторами сами по себе не так просты, как можно было бы предположить, если представлять Евросоюз в виде своего рода «супергосударства». На первый взгляд, концепция многоуровневого управления близка федерализму. Однако федерализм рассматривает распределение компетенций между уровнями власти в государстве, а Европейский союз таковым не является. Федеративное устройство предполагает наличие центра властных полномочий. Кроме того, в федерации у «верхнего» уровня больше компетенций, чем у следующих за ним, а в политической системе ЕС дело обстоит иначе.

Тем не менее, еще один подход к верификации концепции нацелен на выявление иерархических отношений именно между двумя уровнями: наднациональным и национальным. Не вызывает сомнений то, что Европейский союз, в лице своих наднациональных институтов защищающий права и свободы

²⁹ Gualini E. Challenges to Multi-level Governance: Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy // Journal of European Public Policy. 10:4. 2003. P. 633.

³⁰ Ibid. P. 633.

³¹ Ibid. P. 616-636.

граждан и имеющий собственный избирательный процесс, образует самостоятельный «уровень». Можно предложить и другую трактовку термина «уровень управления», если принять во внимание, что каждый акт делегирования полномочий создает своеобразный уровень или подуровень «вертикали власти». Одна из точек зрения на то, как в действительности происходит взаимодействие наднациональных и национальных органов власти внутри политической системы Евросоюза, и образуют ли они единую властную вертикаль, фокусирует внимание на цикличности процессов управления в ЕС³². Так, специальные контрольные полномочия Комиссии могут быть поняты как иерархия между ней и национальными администрациями. Например, в сферах совместной компетенции Союза и государств-членов Комиссия планирует политику и контролирует ход ее исполнения, за ней закреплена посредническая функция в процессе выработки законов. Здесь Комиссия действует как наднациональная администрация, игнорирующая доминирующие национальные представления о секторальных режимах, которые сложились в течение десятилетий, и вследствие этого тормозят реформы. Когда общие меры согласованы, их исполнение возлагается на национальные министерские администрации и специализированные национальные агентства. Европейский суд обеспечивает законную силу наднациональных норм. Налицо два уровня управления: определяющий политику – наднациональный, а исполняющий ее – национальный. Иерархичность такого «двухуровневого» управления проявляется даже в том, что привлечение групп интересов к процессу выработки законодательских инициатив Комиссии до последнего времени оставалось избирательным.

Однако отношения субординации существуют не только на стадии имплементации решений. Не менее важным является этап их принятия. Ведь Комиссия в большинстве случаев связана и уполномочена законом, созданным Европейским парламентом и Советом, который состоит из представителей национальной исполнительной власти. Национальные правительства, и коллегиально в Совете, и на национальном уровне, обладают ключевыми законодательными и исполнительными функциями в ЕС. Так, государственные служащие готовят национальные ответы на предложения Комиссии и позиции своих правительств в Совете, они же играют ведущую роль и в деле исполнения вторичного законодательства ЕС. В политической системе Евросоюза главный законодатель является и главным исполнителем. Только в роли законодателя министры национальных правительств выступают коллегиально и во многих сферах политики принимают решения большинством голосов, а в роли исполнителей законов ЕС – уже каждый по отдельности. Подобную метаморфозу претерпевает национальная исполнительная власть, поднимаясь на наднациональный уровень и затем вновь становясь собой на уровне национальном. Кроме того, в такой сфере, как Общая внешняя политика и политика безопасности, которая до сих пор определяется и исполняется в ходе межправительственной кооперации, ряд наднациональных институтов (Комиссия, Европарламент, Суд), оттеснены на второй план и являются скорее аутсайдерами процесса принятия решений. «Трансправительственное» сотрудничество в ЕС в качестве формы межправительственной кооперации, отличающееся по своей интенсивности от традиционного сотрудничества правительств в международных организациях, происходит и в рамках Экономического и валютного союза, а также в области внутренних дел и юстиции. Трансправительственное сотрудничество обладает

³² Röben V. Constitutionalism of Inverse Hierarchy: the Case of the European Union // Jean Monnet Working Papers. NYU School of Law. № 8. N. Y., 2003. P. 2.

следующими особенностями: значительную роль в нем играет Европейский совет, действующий рука об руку с Советом.

В отношении Евросоюза имеет смысл говорить и о «перевернутой иерархии», в которой национальные государства расположены и на самом нижнем и на самом верхнем уровнях системы, в то время как наднациональные институты занимают средний уровень. В первом случае Союз формирует иерархический центр во главе с Комиссией, которая вводит в действие политику в таких сферах, как, скажем, внутренний рынок, а правительства национальных государств выполняют постановления Комиссии. Но оттесненные на роль исполнителей в одном процессе, государства-члены оказываются на вершине «вертикали власти» в ходе определения глобальных правил функционирования интеграционной системы. На этом уровне иерархии государства-члены действуют с помощью глав государств и правительств, собранных в Европейском совете, а также национальных конституционных судов и национальных парламентов. Несмотря на то что регионы как наиболее очевидный претендент на роль третьего уровня интеграционной системы участвуют в выработке решений не во всех тематических секторах коммунитарной политики, концепция многоуровневого управления по мнению ряда исследователей не теряет своей эвристической ценности. Растет число «точечных» исследований, авторы которых сосредоточивают внимание на отдельных примерах «европейского» управления и распространяют многоуровневый подход на традиционные сферы межправительственного сотрудничества. Так, английский политолог М. Е. Смит анализирует проникновение в «трансправительственный» метод принятия решений в сфере ОВПБ наднациональных элементов, таких, как голосование квалифицированным большинством в Совете. Тем самым он обосновывает применимость концепции для анализа выработки ОВПБ³³. Исследователи М. Лодж и К. Вегрих анализируют сдвиги в управлении системой тюрем в Германии. Они приходят к выводу, что несмотря на стабильность федерального законодательства и межправительственных директив наличие наднационального режима управления сферой внутренних дел и юстиции спровоцировало сдвиг в сторону надделения тюремных институтов большей автономией, а также привело к сочетанию иерархических и горизонтальных (переговорных, основанных на обмене опытом) инструментов управления³⁴.

Соответственно, подход к осмыслению концепции многоуровневого управления, концентрирующий внимание на развитии в ЕС отношений субординации, позволяет выделить процесс «коммунитаризации» второй и третьей опор Союза, объяснить проникновение наднациональных элементов в традиционные сферы межправительственного сотрудничества. Тот же взгляд на многоуровневое управление отличает и тех, кто с помощью рассматриваемой концепции анализирует создание своего рода «подуровней» в политической системе ЕС. Так, французский исследователь Р. Деусс, изучающий систему «европейских» агентств, полагает, что существенный сдвиг произошел в «европейском» управлении в ходе реализации программы 1992 г. по завершению строительства Единого внутреннего рынка (ЕВР)³⁵. Появились новые акторы, такие, как «европейские» административные агентства и другие, например, межправительственные комитеты.

³³ Smith M. E. Toward a theory of EU foreign policy-making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy // *Journal of European Public Policy*. № 11:4 August. 2004. P. 743.

³⁴ Lodge M., Wegrich K. Governing Multi-level Governance: Comparing Domain Dynamics in German Land-Local Relationships and Prisons // *Public Administration* Vol. 83, N. 2. 2005. P. 434.

³⁵ Dehousse R. Misfits: EU Law and the Transformation of European Governance // *Jean Monnet Working Paper*. № 2. 2002.

В ЕС стали институционализироваться связи между национальными и интеграционными органами власти на новых переговорных площадках – в комитетской системе, разросшейся вокруг Комиссии, и в автономных «европейских» агентствах. Концепция многоуровневого управления может быть полезной и для фокусировки внимания на диффузии управленческих практик, характерных для различных режимов, объединенных под сводом ЕС. Она, таким образом, объясняет тенденцию, «схватывает» динамику развития Союза в направлении все более тесной интеграции. Эта интеграция происходит как бы «сама собой», то есть в результате взаимодействия одних и тех же акторов при решении различных проблем в сферах, четко разграниченных Договором. Поэтому она ускользает при чтении основополагающего Договора, но является реальностью «европейской» политики.

Однако при рассмотрении отношений субординации между уровнями политической системы ЕС, из поля зрения сразу же выпадает «третий уровень» управления. Если сконцентрировать внимание только на «иерархических» элементах процесса выработки политики в Евросоюзе, то регионы не смогут проявить себя во взаимодействии с наднациональными институтами. Наднациональные институты, прежде всего Комиссия и Европейский парламент, развивают отношения кооперации и сотрудничества с регионами ЕС во многом в качестве противовеса, отстаивая свою самостоятельность и полномочия по отношению к национальным правительствам. Именно неоднозначность ответа на вопрос, является ли многоуровневое управление в ЕС иерархическим, позволяет некоторым исследователям использовать концепцию для анализа тех сфер политики, где активное участие в формировании повестки дня принимают и неправительственные акторы. Подобные работы выделяют в концепции многоуровневого управления само понятие «governance». Английские политологи Б. Г. Питерс и Д. Пьер отмечают, что в многоуровневом управлении акторы не расположены иерархически, но имеют более сложные и контекстуально определенные взаимосвязи³⁶. В их исследовании концепция многоуровневого управления применена для анализа процесса координации действий различных субъектов политики, в том числе и неправительственных³⁷. В подобной трактовке многоуровневое управление обозначает процесс, посредством которого действия и ресурсы государственного и частного секторов координируются и приобретают общее значение. Многоуровневое управление представляет собой транснациональную версию сходных сетевых идей. Схожесть выражается в наличии множественных связей акторов, объединенных слабо- или неиерархической структурой.

Подводя итог, необходимо признать, что концепция многоуровневого управления становится заложницей своего названия. Тем не менее она позволяет увидеть сложную динамику многочисленных и разносторонних политических взаимодействий, скрывающуюся за стройным договорным фасадом ЕС. Очевидно, что концепция многоуровневого управления создана для объяснения феноменов политики, сочетающих в себе и горизонтальную, и вертикальную динамику. Но в этой работе она будет использована для анализа и объяснения тенденции развития иерархических черт наднационального управления в условиях незавершенной институциональной реформы.

³⁶ Peters B. G., Pierre J. Multi-level Governance: a View from the Garbage Can // Manchester Papers in Politics: EPRU Series. № 1. 2002.

³⁷ Ibid. P. 6.

1.3. Концепция политических сетей

Концепция политических сетей имеет более универсальный характер, нежели концепция многоуровневого управления. Концепция политических сетей приобрела популярность у политологов в 1980-1990-х гг.³⁸ С одной стороны, она более ясная в своих основаниях. С другой, она также нуждается в верификации. И в текущий момент понятие «политическая сеть» является предметом дискуссии, так как нет четкости в том, образует ли оно основу для особой модели, описывающей представительство интересов в политическом процессе, или же закладывает фундамент для развития самостоятельной теории. Несмотря на множество точек зрения, доступно, впрочем, и общее, примиряющее их определение. Немецкий политолог Т. А. Бёрцель сводит его к следующему: «Политическая сеть – это комплекс относительно стабильных связей неиерархической и взаимозависимой природы, объединяющих множество разнородных акторов, которые обмениваются ресурсами, сознавая, что кооперация облегчает достижение совместных целей»³⁹. Последняя часть определения, содержащая указание на достижение в сети совместных целей, выявляет органическую связь политической сети и управления. Эта связь раскрывается в представлении о политическом управлении как постоянном процессе сознательного политического целеполагания и вмешательства в жизнь общества для оформления общественных порядков.

Выделяя комплекс относительно стабильных связей неиерархической и взаимозависимой природы в качестве основной субстанции политической сети, ее дефиниция подчеркивает не основанную на приказах и подчинении природу взаимодействия акторов, в результате чего и возникает подобный комплекс. Акцентируется неформальный, не зиждущийся на четко прописанных правилах, с определением прав и обязанностей участников, характер взаимоотношений. Следовательно, речь идет о форме политического взаимодействия иного рода, нежели иерархия.

Политическая составляющая последней очевидна, так как политика как отношения по поводу власти находит основное выражение, с одной стороны, в осуществлении властного иерархического контроля над обществом в целом, и с другой – в конкуренции за власть. В отношении же политической сети резонен вопрос, что же в ней политического, как выражаются в ней отношения по поводу власти, если ее природа – неиерархична, а конкуренция за власть неявна ввиду наличия у акторов «совместных целей».

Ответ на данный вопрос требует выяснения причины, по которой политические сети образуются. Они объединяют множество разнородных акторов. В них могут участвовать не только организации, наделенные властными полномочиями, но и неправительственные субъекты. Это означает, что политические сети возникают на границе между сферой функционирования аппарата государства и отделенной от него сферой жизни общества.

Возникновение межорганизационных сетей связано с усложнением и дифференциацией современных обществ⁴⁰. Данный процесс бросает вызов эффективности традиционных форм управления. Властный ресурс рассеялся по разным уровням принятия и исполнения решений, включая местный, региональный,

³⁸ См.: Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Frankfurt am Main, 1991; Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main, 1993. 448 S.

³⁹ Börzel T. A. What's so Special about Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance // European Integration Online Papers (EIOP). Vol. 1. № 16. 1997. P. 1.

⁴⁰ Modern Governance: New Government-Society Interactions. London, 1993. P. 2-4.

национальный, наднациональный и международный, а многие сектора хозяйственной деятельности настолько усложнились, что управленческие импульсы в отсутствие детальных знаний о предмете регулирования скорее угрожают, нежели способствуют их поступательному развитию. Основным вызовом стал дефицит исполнения принимаемых норм. Успешная имплементация определяется уже не только возможностью применения санкций, но и доброй волей общества. Сети же направлены на привлечение тех, от кого зависит исполнение норм, к их выработке в условиях, когда использование рычагов властного давления может поставить под угрозу эффективность управленческих усилий. В данном свете сети предстают как добровольное упражнение движимых общим интересом участников. Он заключается в повышении управляемости системы, так как в возникновении хаоса не заинтересованы ни властные инстанции, ни общество как таковое.

Раскрывая политический характер сетей, их можно осмыслить в качестве выражения некоего нового стиля управления через вовлечение, когда преследование собственного интереса несет форму учета позиций контрагентов и встраивания их в свою доказательную базу. При этом основной интерес рациональных акторов и их стратегическая конкуренция вокруг власти может заключаться в отстаивании и закреплении права на перманентное участие в сетевом взаимодействии, направленном на выработку и исполнение политики. В условиях, когда выявление проблем и реагирование на них идут непрерывно, одностороннее навязывание собственной точки зрения в одном из «раундов» сетевого взаимодействия не вызывает понимания со стороны участников другого «раунда». Это может привести к своеобразному «пропуску хода», в случае если важные для субъекта позиции не нашли отражения в сформированном проекте закона или постановления. В основном проигрываете оказывается тот, кто по тем или иным причинам остался «за бортом» сети.

Существенно для осмысления данного феномена политики то, что сетевая кооперация направлена на достижение именно совместных целей. Этот аспект сетевой формы политического управления подчеркивает первостепенное значение коммуникации для ее функционирования. Представления об интересах участников могут слегка корректироваться, приобретая общие очертания. Но и определение и постановка общих целей, без которых невозможно бы было их совместное достижение, являются результатом коммуникации. В процессе добровольного общения, неформально организованного, и свободного изложения аргументов сторон возрастает вероятность нахождения общих подходов к решению общих задач. Однако сетевые формы сотрудничества в то же время зависят от самосознания налаживающих их акторов.

Доступ в сеть определяется не только наличием ресурса, но и готовностью решать проблемы сообща, находить компромисс. Группы интересов, не способные к широкому осмыслению проблем, отторгнуты от сетевого взаимодействия. Сеть позволяет властным органам игнорировать их бойкот и представлять сформулированное решение как основанное на согласии широкого спектра общественных интересов.

Наконец, обмен ресурсами – ключевой признак политической сети. Вопрос о политическом характере сетей получает свой наиболее краткий и точный ответ при фокусировке внимания на этом признаке: сети являются политическими ввиду того, что в них властный ресурс обменивается на другие. Именно ресурсный обмен порождает данную форму политического управления в условиях, когда они распылены между акторами разной природы. Для каждого из подобных акторов привлекателен ресурс другого, на который он готов обменять собственный, а сеть – это своеобразная площадка для совершения такого обмена. Доступ на нее

определяется наличием ресурса, который может быть: 1) властным; 2) информационным; 3) материальным. К этому перечню следует добавить и так называемый социальный капитал.

Есть два подхода к осмыслению политических сетей, а именно: англосаксонский и немецкий. В рамках первого из них политическая сеть воспринимается как аналитическая конструкция, модель для описания посредничества интересов, не утвержденного формально, наряду с такими моделями, как корпоративизм и плюрализм. В рамках второго подхода политическая сеть – это особый тип политического управления, возникающий в тех случаях, если необходимые ресурсы расплывлены между акторами разной природы: властными институтами и неправительственными ассоциациями.

Англосаксонская рационалистическая школа имеет длительную традицию в изучении лоббирования. Где бы в открытом обществе ни принимались решения, «которые непосредственным образом воздействуют на жизни людей или средства к их существованию, лоббисты будут стремиться формировать подобные решения в своих собственных интересах либо в интересах своих клиентов»⁴¹. Таким образом, лоббирование – это совершение действий, направленных на осуществление влияния на государственных должностных лиц. Отправной точкой рационалистических подходов, соответственно, является гипотеза, будто каждый актер преследует во взаимодействии собственный интерес.

К категории «политическая сеть» можно подойти и в процессе изучения лоббирования. Фактически же она увеличивает масштаб рассмотрения этого процесса, включая в поле зрения исследователя всю совокупность лоббистской деятельности в отношении властных институтов. Возникающая картина действительно будет напоминать сложный «паутинообразный» комплекс взаимодействий. Но рационалистическая точка зрения на взаимодействие групп интересов и государства не различает наличия общего интереса у участников подобного взаимодействия.

В соответствии с той же логикой сетей в действительности не существует, но есть модель, которая представляет собой компромисс между плюрализмом и корпоративизмом или неокорпоративизмом. При этом если плюрализм позволяет осмыслить политическую реальность как борьбу различных игроков за властный ресурс, предоставляемый государством, то модель политической сети делает упор на кооперацию, общее видение и переговоры. В сетях формы взаимодействия «обнаруживают не только стратегические, но также когнитивные и нормативные аспекты индивидуальных действий. Стабильность коммуникации и контактов, формирующая сеть, зависит в значительной степени от ценностей, мнений и восприятий участников»⁴². В отличие же от неокорпоративизма, который описывает создаваемые государством структуры представительства как «важнейший элемент системы принятия социально-экономических и политических решений в условиях современного капитализма»⁴³, политическая сеть носит неформальный характер. Это «эластичная», а не «жесткая» конструкция.

Как указывает российский политолог Л.В. Сморгун, «общее кредо “сетевиков” состоит в том, что сетевой подход, в противоположность плюрализму и корпоративизму, способен схватить сложность и текучесть современного процесса принятия политических решений и формирования политики. Политическая сеть

⁴¹ Lobbying in the European Union. L., 2005. P. ix.

⁴² Benz A. Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach // Games in Hierarchies and Networks: Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt am Main, 1993. S. 169.

⁴³ Современный капитализм: политические отношения и институты власти. М., 1984. С. 173.

предстает в качестве аналитического инструмента анализа неустойчивости и открытости взаимодействия множества политических акторов, объединенных общим интересом, взаимозависимостью, добровольным сотрудничеством и равноправием»⁴⁴.

При восприятии сети всего только как модели представительства интересов авторы, разделяющие данное видение, так или иначе выделяют некую степень общности ее участников. Это связано с тем, что сети способны к выполнению двух функций: агрегирования и интегрирования интересов⁴⁵.

В результате выполнения первой функции решения принимаются на основе стратегических договоренностей, достигнутых в ходе переговоров, в которых акторы, преследуя собственный интерес, стремятся прийти к решению, выгодному для одних и неубыточному для прочих участников. В центре внимания англосаксонской школы – именно агрегирующие сети. В них сходятся лоббисты, каждый из которых преследует собственную выгоду. Для немецкой же «управленческой» школы характерно внимание к интегрирующей функции сетей. При этом в расчет берется коммуникация между участниками сети, в результате которой вырабатывается общая культура и общий интерес⁴⁶.

В настоящей работе точка зрения на политические сети задается избранной методологией. Политические сети анализируются с точки зрения того, какую функцию они выполняют в политической системе Европейского союза. Следовательно, из наработок англосаксонской школы востребованной оказывается моделирование сетевых взаимодействий в политике. Однако в результате моделирования в данном случае образуется не статичная, описательная модель представительства интересов. Англосаксонский подход дополняется положениями немецкой школы, которые, утверждая, что политические сети как особая форма управления существуют в действительности, позволяют построить функциональную, ориентированную на процесс модель политических сетей, позволяющую высветить те функции, которые сети выполняют в много- и разноуровневой (в зависимости от сектора политики) по своей структуре политической системе ЕС.

Чтобы определить, как влияет интеграционный европейский контекст на функции политических сетей, полезно назвать их виды, сложившиеся в рамках национального государства. Л. В. Сморгунунов вслед за английским исследователем Р. Родсом⁴⁷ выделяет несколько таких видов: политические сообщества (*policy communities*), профессиональные сети (*professional networks*), межуправленческие сети (*intergovernmental networks*), сети производителей (*producer networks*) и проблемные сети (*issue networks*). Под политическими сообществами понимаются «такие сети, которые характеризуются стабильностью взаимоотношений, устойчивым и в высокой степени ограниченным членством, вертикальной взаимозависимостью, основанной на совместной ответственности за предоставление услуг, и изоляцией как от других сетей, так и от публичных организаций (включая парламент)»⁴⁸. Профессиональные сети состоят из одного класса участников – профессиональных групп и выражают интересы отдельной

⁴⁴ Сморгунунов Л. В. Современная сравнительная политология. М., 2002. С.105.

⁴⁵ Skogstad G. Legitimacy and/or policy effectiveness: network governance and GMO regulation in the European Union // *Journal of European Public Policy*. 2003. Vol. 10. № 3. P. 325.

⁴⁶ Обмен идей, происходящий в результате коммуникации, приводит к переосмыслению первоначального определения проблемы и заставляет по-новому увидеть свое место и интересы в ее решении. Подробнее об этом см.: Jachtenfuchs M. *Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung*. Baden-Baden, 2002.

⁴⁷ См.: Сморгунунов Л. В. *Op.cit.* С. 107; Rhodes R., Marsh D. *Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government*. Oxford, 1992. P. 13-15.

⁴⁸ Сморгунунов Л. В. *Op.cit.* С. 107.

такой группы, имеют «высокую степень вертикальной взаимозависимости», являются закрытыми, мало сообщаясь с другими сетями⁴⁹. Межуправленческие сети «формируются на базе представительства местных властей». Они обладают «широкой горизонтальной структурой и способностью взаимодействовать со многими другими сетями»⁵⁰. В так называемых сетях производителей значительную роль играют бизнес-группы, они отличаются «подвижным членством.., а также ограниченной взаимозависимостью между экономическими интересами», в то время как проблемные сети включают большое число участников «с ограниченной степенью взаимозависимости»⁵¹. Р. Родс вводил свою классификацию, преимущественно основываясь на исследовании сетей в национальных рамках, а именно в Великобритании. В европейском интеграционном контексте меняются параметры всех названных видов сетевого взаимодействия.

Политические сообщества и проблемные сети представляют собой своеобразные полюса предложенного Р. Родсом континуума. Первые являются примером закрытых сетей, то есть включающих небольшое число членов и изолированных от участия публичных властных институтов. Вторые являются примером открытых сетей, в работу которых вовлечено большое число организаций, представляющих и частные, и широкие общественные интересы. Внутри континуума Р. Родс расположил специфические виды сетей, сложившиеся в Великобритании. Однако их параметры различны в разных национальных политических системах. Они зависят от доминирующих представлений о секторе национальной политики, в котором они возникают. Свойства межуправленческих сетей, например, определяются исторически сложившимися принципами государственного устройства. Выделение же политических сообществ (закрытые сети) и проблемных сетей (открытые сетевые структуры) имеет универсальное классификационное значение. В ЕС и политические сообщества, и проблемные сети отличаются от своих национальных прототипов. Всё же они сохраняют определенную степень общности функций, ими выполняемых.

Национальные сети, как и транснациональные в ЕС, во-первых, обеспечивают властные институты информацией о специфике сложившихся режимов регулирования в определенных секторах деятельности. Во-вторых, члены сетей задействованы в их исполнении. В ЕС транснациональные сети, в дополнение к этим функциям, способствуют увеличению влияния Комиссии на национальные правительства в тех случаях, когда последние этому противятся.

Наконец, сети в ЕС играют более значительную роль в обеспечении демократического процесса, то есть демократически организованного предъявления требований и предпочтений граждан институтам ЕС. Следует отметить, что политические сообщества в ЕС становятся более транспарентными для таких публичных наднациональных организаций, как Европейский парламент, а проблемные сети имеют большую степень стабильности.

Транснациональные сети осуществляют горизонтальное представительство различных интересов. В ЕС распространены и агрегирующие и интегрирующие сети. Сетевое взаимодействие в Евросоюзе имеет более серьезное значение, нежели лоббизм и агрегирующие сети в национальных рамках. Это связано с децентрализованным характером политической системы ЕС, с отсутствием в ней транснациональных партий. В ЕС Комиссия как неизбираемый исполнительный орган печется о том, чтобы учесть как можно больше предпочтений и интересов. Сети позволяют повысить степень участия ассоциаций граждан в процессах

⁴⁹ Там же.

⁵⁰ Там же.

⁵¹ Там же.

выработки политики, приближая их к наднациональным институтам. Политические сети обеспечивают легитимность «европейского» политического процесса как «на входе» (input legitimacy), так и «на выходе» (output legitimacy). В первом случае имеется в виду то, что надлежащим образом организованное сетевое взаимодействие отвечает принципам демократии участия. Во втором же имеется в виду создание посредством сетевого взаимодействия такого баланса преимуществ и выгод (а также бремени и тягот) для разных участников какой-то отраслевой сети в результате выполнения принятых хозяйственных решений, который европейские общества готовы признать справедливым⁵².

Подводя итог рассмотрению концепции политических сетей, необходимо указать, что задача построения самостоятельной теории на основе данной концепции предъявляет наиболее строгие требования к ней. Во-первых, следует доказать, что политические сети – реально существующее явление. Для этого необходимо не только их описание, но и ответ на вопрос, почему они возникают и, каким образом влияют на выработку политики и ее исполнение. Во-вторых, должна быть решена коллизия, связанная с двойственностью политических сетей. Эта двойственность выражается в том, что они способны и усилить, и ослабить эффективность и легитимность выработки политики⁵³. Такая двойственность связана с тем, что сетевое управление не прописано нигде формально, оно происходит по факту, по распространенному выражению, «в тени иерархии», так как сеть в силу своего неформального характера не располагает возможностью придавать выработанному в ее рамках решению общеобязательную силу закона. Можно выделить четыре основных характеристики политической сети как особой формы управления: 1) она представляет собой комплекс неиерархических взаимосвязей разнородных коллективных акторов; 2) которые преследуют общую цель; 3) обмениваясь для этого ресурсами, что не исключает; 4) наличие в сети отношений по поводу власти.

Политическая система Европейского союза характеризуется рядом особенностей. Во-первых, ЕС, не обладая монополией на легитимное насилие, не имеет единого центра властных полномочий. Уместнее в отношении его политической системы говорить об уровнях принятия и исполнения решений. Национальные государства, участвуя в ЕС, не перестают быть государствами, поэтому они вольны учреждать различные правовые режимы под общим «европейским» сводом. Примерами этого являются Экономический и валютный союз и Шенгенские соглашения, а следствием – дифференциация политической системы ЕС. Кроме того, государства регулируют степень интеграции различных секторов политики; это проявляется в том, что полномочия наднациональных институтов, прежде всего Европарламента и Комиссии, разнятся в зависимости от тематической сферы. Таким образом, политическая система ЕС является ко всему прочему асимметричной. Все эти особенности не могут не отражаться на методах управления интеграционным механизмом.

Концепция многоуровневого управления, как и концепция политических сетей, использована в работе для анализа эволюции политико-управленческой практики ЕС в условиях перестройки его формально-юридического фундамента. Согласно концепции многоуровневого управления власть распределена по уровням, каждый правительственный актор имеет четкую, формально оговоренную сферу

⁵² Стрежнева М.В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза // Международные процессы. Том 3. № 3(9). Сентябрь-декабрь 2005. С. 72.

⁵³ Börzel T. A. Op. cit. P. 4.

компетенции и ответственности. Он связан с другими акторами, а в конечном итоге, с европейской общественностью ясными отношениями подотчетности. А в соответствии с концепцией политических сетей власть расплывлена между акторами различной природы, решения готовятся и исполняются в неформальных государственно-частных сетях, сфера компетенций и полномочий смешана. В результате можно лишь с большим трудом определить меру ответственности правительственных акторов за конкретные решения. В каком направлении эволюционирует система управления и политическая система ЕС в целом в связи с трудным процессом ратификации новых модификаций учредительных актов Евросоюза, возобладают ли в ней «многоуровневые» и формальные черты или сетевые и неформальные, – можно заключить в результате рассмотрения процесса принятия и исполнения решений в конкретных сферах интеграционной политики.

Глава 2. Эволюция метода Сообщества

2.1. Эволюция метода Сообщества на «входе» и развитие проблемных политических сетей в Европейском союзе

Наиболее характерные разновидности наднационального управления развились именно в рамках первой опоры, которую образуют Европейское сообщество и Европейское сообщество по атомной энергии. Классический метод Сообщества сохранился практически без изменений в ряде предметных сфер, в которых национальные полномочия полностью были переданы в ведение интеграционных институтов. Но более богатый материал для исследования тенденций развития системы и процесса управления в ЕС представляют сферы совместной и координирующей компетенции, на которых и сосредоточено внимание в настоящей главе. К сферам совместной компетенции относятся следующие сектора политики: внутренний рынок; сельское хозяйство; рыболовство; транспорт; экономическое, социальное и территориальное сплочение; трансъевропейские сети; окружающая среда; социальная политика, связанная с улучшением условий труда, предоставлением равных возможностей, профилактикой предотвращения изоляции отдельных групп населения.

К сферам, где компетенция наднациональных институтов является координирующей или поддерживающей, относятся координация экономической политики и политики в области занятости, поддержка развития здравоохранения, промышленности, культуры, туризма, спорта, образовательная и молодежная политика. Метод открытой координации, применяемый для выработки общих ориентиров в большинстве из названных секторов политики, будет проанализирован в заключительном параграфе этой главы. В работе показано, что открытый метод координации, во многом сходный с методами координации политики, применяемыми международными организациями, создает платформу для развития наднационального управления в сферах, где полномочия национальных правительств пока не были делегированы интеграционным институтам.

Классический метод Сообщества, характерный для ЕЭС периода 60-х – конца 80-х гг. прошлого века и применяемый на современном этапе только в сферах исключительной компетенции, выглядит следующим образом: Комиссия предлагает законопроекты, Совет же выносит по ним решение, как правило, квалифицированным большинством голосов и без участия Европарламента. Метод Сообщества следует функционалистской логике, согласно которой аполитичная наднациональная администрация способна решать проблемы в отдельных секторах политики наиболее эффективно. Касаясь сфер совместной компетенции, надо сказать, что в настоящий момент иерархичный метод Сообщества сильно эволюционировал. Рубежом в процессе его эволюции стала программа 1992 г. по завершению создания Единого внутреннего рынка. Как известно, Единый внутренний рынок реализуется через обеспечение свободы передвижения людей, товаров, услуг и капиталов. Перед всеми участниками интеграционного проекта (прежде всего правительственными акторами и хозяйствующими субъектами) встали новые задачи по осуществлению и поддержанию названных четырех свобод. В сущности это были регуляционные задачи. Выработка и проведение взвешенной политики регулирования рыночных отношений в интеграционном масштабе потребовали новых управленческих подходов.

Метод Сообщества стал своего рода универсальной рамкой для принятия решений, охватывающей разнообразные взаимодействия по поводу власти. Комиссия стала играть роль «архитектора» целей и правил регулирования. В Совете

более тщательно согласовываются минимальные стандарты, а также направления гармонизации. В то же время они дополняются взаимным признанием национальных различий и контрольных полномочий, реализуемых в разных государствах-членах по-разному. Значительно возросла роль Европейского парламента. Он не позволяет обойти вниманием важные неэкономические факторы (экологические, региональные, социальные) в процессе утверждения рамочных условий регулирования. Суд ЕС гарантирует применение правил и восстанавливает справедливость в отношении отдельных игроков рынка в случае их дискриминации. Регулирующая модель⁵⁴ создает обрамляющие рамочные условия имплементации наднациональных решений, сочетая коммунитарные стандарты со страновыми различиями. Политика регулирования характерна для всех секторов, в которых идет строительство и совершенствование единого внутреннего рынка. Изучение ее выработки и исполнения дает представление о том, как эволюционировал метод Сообщества к настоящему моменту.

Основное внимание в настоящей главе уделено экологической, транспортной и энергетической политике Европейского союза. Анализ экологической политики нацелен на выявление характерных черт, присущих современному методу Сообщества на этапе формирования повестки дня. В свою очередь анализ транспортной и энергетической политики определяет векторы эволюции метода Сообщества на стадии имплементации политики. При таком подходе, казалось бы, из поля зрения выпадает самый ответственный этап политического управления – стадия принятия решений. Но как раз он четко зафиксирован в Договоре, и все нововведения на этой стадии (например, расширение участия Европарламента) подробно проанализированы в зарубежной и отечественной научной литературе.

Формирование повестки дня, формулирование и уточнение проектов будущих решений – важный этап всего процесса политического управления. Ведь на стадии принятия уже сформулированных законопроектов в них можно внести лишь коррективы, но изложить их по-новому гораздо сложнее, нежели ранее, когда они только обсуждались. В этом параграфе основное внимание уделено рассмотрению стадии формулирования политики как ключевому этапу применения метода Сообщества. Если обратиться к теории политики, то этап формирования повестки дня окажется начальным этапом в циклическом процессе трансформации требований и поддержки граждан в политические решения и действия. Требования неправительственных субъектов политики как закономерный отклик на уже предпринятые меры могут поступать к правительственным субъектам по каналам, степень институционализации которых различна. Институциональное оформление процесса формирования повестки дня может определять круг участников этого процесса и соответствовать тому или иному (иерархическому/сетевому) идеальному типу управления. В случае ЕС законодательная инициатива закреплена за Комиссией, и она институционально оформляет доступ к этому процессу других субъектов политики. Практика взаимодействия Комиссии с неправительственными субъектами на стадии формирования повестки дня меняются уже в течение последних пятнадцати лет. После ратификации Маастрихтского договора 1992 г. она особенно заметно стала трансформироваться в направлении большей институционализации. Эти изменения нашли отражение, в новых редакциях учредительных актов ЕС⁵⁵, но инициировались они нередко самой Комиссией.

⁵⁴ Wallace H. Policy-making in the European Union. Oxford, 2000. P. 30-36.

⁵⁵ Так, Протокол № 30 о применении принципов subsidiarity и proportionality Амстердамского договора 1997 г. предусматривает, что Комиссии следует проводить широкие общественные консультации до вынесения законодательных предложений и, когда это уместно, публиковать соответствующие документы.

Вехой в реализации Комиссией своей стратегии подготовки проектов решений стала публикация в 1993 г. сообщения под названием «Открытый и структурированный диалог между Комиссией и специальными группами интересов»⁵⁶. В документе сообщалось об исполнении обязательств Комиссии, изложенных в ее рабочей программе за 1992 г. В программе, в частности, определялось, что связи между институтами ЕС и группами интересов должны быть оформлены более четко. Другой важной вехой на пути структурирования диалога Комиссии с группами интересов было издание ею в 2001 г. Белой книги об управлении⁵⁷. Само название является характерным. Оно свидетельствует о том, что понятие «управление» (governance) используется не только научным, но и политическим сообществом Евросоюза. Интерес к термину возрос в ходе расширения Союза. После того, как он стал включать в себя 27 государств-членов, проблемы управления интеграционной политической системой как единым целым вышли на первый план. Политическую концепцию управления, предложенную Комиссией в Белой книге, можно определить как формулу выживания ЕС – ведь согласно ей в ЕС найдется место для «всех» его участников: граждан, национальных государств, регионов⁵⁸. Она сформулирована таким образом, что освобождает их от целого шлейфа представлений о европейском супергосударстве, которые вызывают устойчивое отторжение в ряде государств-членов.

Представление об управлении, предложенное Комиссией, не претендует открыто ни на национальный суверенитет, ни на национальную идентичность. В то же время эта концепция утверждает ЕС как политическую единицу, целое, способное на самостоятельные шаги, а не «место встречи» / «клуб суверенных государств»⁵⁹. Тем самым Комиссия избегает и крайности межправительственного подхода. Белая книга идентифицирует проблему недоверия граждан к сложной системе ЕС. В ней Комиссия провозглашает необходимость реформы метода Сообщества путем более эффективного дополнения арсенала выработки политики ЕС законодательными инструментами. Имеется в виду поощрение «просвещенной» администрации в деле установления системы «добросовестного управления» (good governance), которое Комиссией понимается как демократическое управление, но без участия законных представителей граждан⁶⁰. Подобный подход вызвал резкую критику в Европейском парламенте. Там придерживались иной точки зрения. Депутаты с тревогой наблюдали за усилением дискуссии о «хорошем» и «новом» (непарламентском) управлении. В резолюции ЕП по «Белой книге о европейском управлении» неслучайно сказано, что «консультация с заинтересованными группами может лишь дополнить, но никогда не заменит процедуры и решения законодательных органов, которые обладают демократической легитимностью; только Совет и Парламент в качестве законодателей могут принимать ответственные решения в контексте законодательных процедур...»⁶¹.

⁵⁶ An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups. COM 93/C63/02.

⁵⁷ Commission of the European Communities. European Governance: A White Paper. Brussels, 25.7.2001. COM(2001) 428 final.

⁵⁸ Ibid. P. 11-32.

⁵⁹ Ibid. P. 7-10.

⁶⁰ Eder K., Trenz H.-J. Prerequisites of Transnational Democracy and Some Mechanisms of Sustaining It: the Case of the European Union // Debating the Democratic Legitimacy of the European Union. Lanham, 2006. P. 256.

⁶¹ European Parliament. «EP Resolution on the Commission White Paper on European Governance» A5-0399/2001. 2001.

Комиссия тем не менее называет и пять принципов «добросовестного» управления: открытость, участие, подотчетность, эффективность и сплоченность⁶². Под открытостью подразумевается стиль работы наднациональных институтов, который характеризовался бы «более открытой манерой». В соответствии с ним наднациональные институты обязаны вместе с государствами-членами активно сообщать широкой публике о том, что Евросоюз делает, какие решения он принимает, а также использовать язык, который был бы доступен и понятен рядовому европейцу. Согласно принципу участия, качество, значимость и действенность курса политики и решений, выработанных на наднациональном уровне, зависят от вовлечения широкого круга заинтересованных участников в политическую «цепочку» (в процесс выработки политики) – от зарождения концепции до имплементации решения. Принцип подотчетности трактуется следующим образом: роль институтов в законодательном и исполнительном процессе должна быть более ясной. Каждый институт обязан нести ответственность за то, что он делает в ЕС. Эффективность, по мнению Комиссии, означает, что политические решения должны быть своевременными, отвечающими общественным нуждам, основанными на ясных целях и оценке потенциальных последствий и, где это возможно, на опыте прошлого. Принцип сплоченности требует политического лидерства, для того чтобы гарантировать последовательный подход в политике внутри сложной системы⁶³.

Как следует из Белой книги, «европейское» управление возникает благодаря взаимодействию неправительственных, правительственных и наднациональных акторов. В Белой книге, таким образом, очерчен новый способ демократического управления в представлении Комиссии, опирающийся на альтернативные наднациональные каналы агрегации предпочтений или делиберации, т. е. обсуждения⁶⁴. В соответствии с общими принципами, изложенными в Белой книге, в 2002 г. Комиссия издала Сообщение⁶⁵, которое устанавливает рамочные условия для проведения ею консультаций со всеми заинтересованными сторонами. Сообщение вновь перечисляет те же принципы (участия, открытости, подотчетности, эффективности и сплоченности/последовательности), которым должна следовать сама Комиссия, консультируясь с другими акторами. Сообщение установило также стандарты проведения консультаций. Согласно этим стандартам, необходимо, чтобы 1) содержание консультации было ясным; 2) значимые участники имели возможность выразить свое мнение; 3) Комиссия публиковала бы анонсы и материалы консультаций; 4) участникам предоставлялось достаточно времени для ответной реакции (как правило, 8 недель); 5) гарантировалась адекватная обратная связь, подтверждающая, что мнение заинтересованной стороны было получено Комиссией. Эти консультационные стандарты применяются на стадии формулирования политики с 2003 г. Они гарантируют, что консультации проводятся Комиссией в открытой и доступной манере.

Публичные консультации, проводимые разными Генеральными директоратами Комиссии, организованы, как правило, по одному шаблону. Выдвижение законодательных инициатив предваряется публикацией анкет на официальных сайтах Директоратов, затем отводится определенный срок на сбор комментариев и откликов. В публичных консультациях могут принимать участие

⁶² European Governance: A White Paper. P. 10.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Eder K., Trenz H.-J. Op. cit. P. 256.

⁶⁵ Communication from the Commission towards a reinforced culture of consultation and dialogue - General principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission. Brussels, 11.12.2002. COM(2002)704.

различные ассоциации граждан, хозяйствующие субъекты и отдельные индивиды. Механизм публичных консультаций также открыт для государств-членов в лице их национальных и региональных органов власти.

Изучение стандартов проведения публичных консультаций позволяет сделать некоторые теоретические обобщения. Важно отметить, что институты ЕС в ходе своей повседневной работы учитывают положения, закрепленные в новых редакциях основополагающих актов Евросоюза (Договора, учреждающего Конституцию для Европы, и Лиссабонского договора), хотя они так и не обрели силу закона. Договор, учреждающий Конституцию для Европы, и Лиссабонский договор указывают, что Комиссия «проводит широкие консультации с соответствующими сторонами с целью обеспечения прозрачности и согласованности деятельности Союза»⁶⁶. Это означает, что несмотря на «конституционный кризис», процесс конституционного развития Союза, принимающий подобные и другие формы, не стоит на месте. Политическая практика поддерживает еще не утвержденную формально-юридическую структуру ЕС. Итак, Евросоюз «живет» уже согласно Лиссабонскому договору. Однако этот процесс внедрения положений нового Договора неизбежно имеет неформальный характер и поэтому способствует усилению «сетевых» элементов «европейского» управления.

Новации в практике вовлечения групп интересов в процесс формулирования законодательных инициатив используются для повышения прозрачности взаимодействия Комиссии с неправительственными субъектами. Консультации, особенно те, что организованы с помощью сети Интернет, являются односторонними. Это не самая эффективная для групп интересов форма влияния на управленческий процесс. Консультации приобретают полноценный формат совместной выработки политики тогда, когда они становятся частью постоянного сетевого взаимодействия. Комиссия организует сетевое взаимодействие на стадии формулирования политики по ряду причин. Прежде всего, оно позволяет выявить и точнее определить общеевропейский интерес в каких-либо сферах. Кроме того, проблемные политические сети, в работу которых вовлечены различные неправительственные организации, позволяют Комиссии дистанцироваться от национальных правительств. С представителями национальных правительств сотрудники Комиссии работают на стадии имплементации политики уже в закрытых трансправительственных сетях. Трансправительственные сети организованы более иерархично, по сравнению с проблемными сетями. У них ограниченный круг членства, не все из них легко идентифицировать. И они выполняют другие функции в управленческом процессе. Если проблемные открытые сети в основном служат повышению демократической легитимности наднационального процесса, то закрытые трансправительственные сети необходимы для повышения эффективности исполнения принятых решений. На этой стадии отношения субординации проявляются более четко и однозначно. Итак, на стадии формирования повестки дня Комиссия проводит не только консультации, но и создает открытые проблемные сети как особую форму управления, к чему ее Договор не обязывает.

В данном параграфе рассмотрено функционирование открытых/проблемных, то есть включающих в себя большое число участников, в том числе и среди общественных групп интересов, политических сетей в экологическом секторе политики Союза. В нем политические сети возникают в связи с разнородностью взглядов на степень жесткости, какой должно обладать экологическое

⁶⁶ Ст. I-47 Договора, учреждающего Конституцию для Европы. Цит. по: Европа без России. Договор, учреждающий Конституцию для Европы от 20 октября 2004 г. М., 2005. С. II-11 Лиссабонского договора (http://eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-Lisbon_2007-en.pdf)

регулирование. Сети интегрируют различные подходы. С их помощью НПО, хозяйствующие субъекты, национальные правительства, региональные органы власти и наднациональные институты стремятся выработать общее видение решения проблем.

Экологическая политика относится к сферам совместной компетенции Союза и его членов. Единый европейский акт (ЕЕА) 1986 г. дал правовую базу природоохранной политике на уровне ЕС. Согласно ЕЕА все решения отныне принимались на основе единогласия в Совете, а у ЕП была консультативная функция. Полномочия Сообщества и государств-членов были разграничены: если на уровне ЕС принимались минимальные общие стандарты, то государства-члены их соблюдали и вольны были их ужесточать. Вводился принцип субсидиарности, сфера действия которого тогда распространялась только на экологическую политику. Маастрихтский договор 1992 г. ввел учет экологических соображений во всех секторах политики ЕС, а принцип субсидиарности стал общим принципом деятельности Союза. Решения теперь принимались согласно процедуре сотрудничества Совета с ЕП⁶⁷. Амстердамский договор 1997 г. позволил государствам-членам вводить более строгие меры, чем предусмотрено коммунитарным правом⁶⁸, о чем государства должны были проинформировать Комиссию. Ныне действующий Ниццкий договор 2001 г. не внес особых изменений в природоохранную политику на уровне ЕС.

В качестве иллюстрации проблемной экологической сети, созданной Комиссией на этапе формирования повестки дня, была выбрана так называемая Европейская программа противодействия изменению климата (ЕПроПИК – European Climate Change programme, ЕССР)⁶⁹. Запуск ЕПроПИК стал одним из результатов саммита Европейского совета в Хельсинки 10 и 11 декабря 1999 г., на котором главы государств и правительств ЕС поручили Комиссии подготовить проект долгосрочной стратегии, связывающей воедино политические меры, направленные на достижение экономически, социально и экологически устойчивого развития⁷⁰. На призыв Европейского совета Комиссия ответила, в том числе, провозглашением Европейской программы противодействия изменению климата, о которой известила Совет и ЕП в своем Сообщении⁷¹. Всего было запущено две программы. ЕПроПИК I началась в 2000 г. и закончилась в 2003 г. ЕПроПИК II была провозглашена в октябре 2005 г. и действует по сей день. Основной целью Европейской программы противодействия изменению климата I была выработка мер по сокращению выбросов парниковых газов, что позволяло ЕС исполнить требования Киотского протокола 1997 г., относящегося к Рамочной конвенции ООН по изменению климата 1992 г.

⁶⁷ Ст. 251 (бывшая 189 В) Договора о Европейском сообществе в редакции Ниццкого договора 2001 г. устанавливает процедуру сотрудничества Совета и ЕП. В соответствии с ней ЕП наделяется правом вносить поправки в предложение Комиссии, Совет может по-разному отреагировать на поправки ЕП, однако последний имеет полномочия отклонить абсолютным большинством голосов общую позицию несогласного с поправками Совета.

⁶⁸ Но меры должны быть совместимы с коммунитарным правом.

⁶⁹ На сайте Генерального директората окружающей среды Европейской комиссии этой программе посвящен специальный раздел (<http://ec.europa.eu/environment/climat/eccp.htm>).

⁷⁰ Presidency Conclusions Helsinki European Council 10 and 11 december 1999. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/99/3000&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

⁷¹ Politische Konzepte und Maßnahmen der EU zur Verringerung der Treibhausgasemissionen: zu einem Europäischen Programm zur Klimaänderung (ЕССР) / Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Brüssel, den 8.3.2000. KOM(2000) 88.

Подписавшие Протокол страны⁷² тем самым обязались за период 2008-2012 гг. снизить выбросы парниковых газов не менее чем на 5% от базового уровня 1990 г., принятого за 100%. ЕС взял на себя обязательство снизить выбросы на 8%. Процесс в рамках ЕПроПИК I развивался в форме дебатов разнотипных акторов с множеством интересов. В работе над Программой участвовали ассоциации, представлявшие интересы «производителей» выбросов (нефтяных фирм, электроэнергетических компаний, компаний, специализирующихся на оказании транспортных услуг). Помимо них в дебатах участвовали объединения, представлявшие интересы хозяйствующих субъектов, которые предлагали альтернативные пути производства энергии. Именно они – потенциальные получатели прибыли от решений, основывающихся на требованиях общественных групп интересов. Общественные организации экологической направленности также являлись разработчиками Программы. Наряду с ними в ЕПроПИК I были вовлечены чиновники национальных министерств, а также ассоциации потребителей энергии. Таким образом, задействованными акторами, во-первых, были ассоциации тех, кто производит либо потребляет энергоресурсы, во-вторых, «зеленые» неправительственные организации и, в-третьих, эксперты и чиновники национального и регионального уровней. Работа ЕПроПИК по развитию политики и мер ее осуществления фокусировалась на энергетическом, транспортном и промышленном секторах.

Интерес, проявленный Комиссией к взаимодействию с другими субъектами политики в рамках ЕПроПИК, объясняется наличием у вовлеченных сторон тех или иных ресурсов. Например, бизнес-группы в состоянии предоставить детальные сведения по тому или иному вопросу и точно оценить осуществимость предложенных мер. А неправительственные экологические организации обладают информацией относительно широкого общественного консенсуса по поводу отдельных возможных решений. Они предлагают Комиссии так называемый социальный капитал.

Рассуждая о социальном капитале, российский политолог И.С. Семенов отмечает, что «понятие «социальный капитал», введенное в научный оборот социологической теорией, позволяет весьма точно выявлять объективные стимулы и препятствия на пути массовой самоорганизации граждан – важнейшего условия развития гражданского общества»⁷³. Социальный капитал можно понимать как «потенциал взаимного доверия и взаимопомощи, ...формируемый в межличностном пространстве»⁷⁴. В более конкретном смысле термин «социальный капитал» относится к добровольному членству граждан в некоммерческих ассоциациях, представляющих широкие общественные нужды. В связи с тем, что консенсус необходим для сохранения в системе стабильности и низкой конфликтности, лица, принимающие решения в рамках политической системы ЕС, заинтересованы в вовлечении в диалог тех групп, которые потенциально способны спровоцировать конфликт и недовольство режимом.

Снабжение властных инстанций информацией носит конкурентный характер. Принятие во внимание позиций потенциальных оппонентов и конкуренция являются двумя определяющими чертами политической сети, предполагающей наличие

⁷² ЕС и правительства входящих в него государств ратифицировали Протокол к 1 июня 2002 г. В качестве международного договора, он рассматривался в Совете на основе межправительственного подхода к выработке политики. Комиссия активно участвовала в подготовке рассмотрения Протокола в Совете.

⁷³ Семенов И. С. Группы интересов в политическом и социокультурном пространстве. Концепции и практика на Западе и в России. Диссертация на соискание ученой степени доктора политических наук. – М., 2001. С. 76.

⁷⁴ Там же.

коммуникации и общей цели, с одной стороны, и стратегического взаимодействия – с другой. Представители хозяйствующих субъектов большей частью были заинтересованы в работе над Европейской программой противодействия изменению климата, потому что она позволяла им наблюдать за разработкой практических мер. Эти меры затем были введены для регулирования их деятельности. Экологические организации использовали ЕПроПИК для участия в разработке подобных мер. В целом можно сказать, что группы общественного интереса следовали стратегии – быть вовлеченными.

Комиссия подразделила диалог в рамках ЕПроПИК I на семь различных рабочих групп⁷⁵. Мнения участников соответствующих семинаров по вопросу о выбросах (продажа квот и применение гибких мер), суммированных под рубрикой «политика и меры по ее осуществлению», оказались различными. Дискуссии вокруг данной проблемы образовали основную линию противостояния между вовлеченными акторами. Так, торговля выбросами, как наиболее известная из предложенных мер, основана на концепции, согласно которой компании могут «торговать» установленным для них квотами выбросов парниковых газов. Соответствующие квоты могут быть превышены, если компании среди прочих рыночных акторов находят тех, кто производит меньше выбросов и готов продать свои нормы. Таким образом, концепция содержит экономический стимул для компаний постоянно сокращать выбросы, развивать и использовать чистые технологии. Ведь они могут извлечь прибыль от своих неиспользованных квот. Вопрос о торговле квотами вызвал конфликт между представителями промышленности и НПО. Различия во мнениях касались также формы регулирования принимаемых мер. В то время как представители промышленности предпочитали добровольные соглашения, НПО требовали обязывающих шагов.

Представительство интересов бизнеса повлияло на общий результат Программы. Их участие было более масштабным. С одной стороны, это объясняется более значительными ресурсами, которыми располагают хозяйствующие субъекты и их ассоциации. С другой, разнообразие интересов было большим, чем у вовлеченных организаций, отстаивавших общественный интерес. Характерным примером являлись ассоциации хозяйствующих субъектов, выступавшие «за» и «против» ввода торговли выбросами. Тем не менее, Комиссия гарантировала вовлечение в Программу неправительственных организаций на основе принципа пропорциональности, отдавая, таким образом, треть всего дискуссионного времени «зеленым» НПО. Так как большинство точек зрения экологических организаций в отношении контроля над изменением климата были сходными, то их представительство в основном координировала Европейская сеть по борьбе с изменением климата (Climate Action Network Europe, CNE)⁷⁶.

Европейская сеть по борьбе с изменением климата работала на нескольких уровнях. Она стремилась формировать подходы на уровне ЕС, сотрудничая с коммунитарными институтами, в основном с Комиссией и Европарламентом. Кроме того, ее члены работали в национальном и международном (ООН) масштабах. В зависимости от вопроса и интереса к нему организаций-членов, индивидуальные участники Европейской сети по борьбе с изменением климата привлекались ею для работы в рамках ЕПроПИК. Среди всех НПО Европейская сеть по борьбе с изменением климата, следуя этой стратегии, смогла справиться с охватом наибольшего числа рабочих групп и заседаний ЕПроПИК.

⁷⁵ Материалы заседаний этих групп размещены на сайте Генерального директората по окружающей среде Комиссии на сайте http://ec.europa.eu/environment/climat/first_phase.htm

⁷⁶ См. официальный сайт Европейской сети по борьбе с изменением климата (www.climnet.org)

В целом же приходится констатировать, что для групп общественных интересов Европейская программа противодействия изменению климата I оказались очень высокой планкой. Чтобы ответить на запрос Комиссии и охватить все обсуждаемые темы, группы, вовлеченные в Программу, должны были обладать достаточным количеством волонтеров. Поэтому они объединили усилия, но и этого оказалось недостаточно. В результате аргументы экологических НПО были частично усилены аргументами представителей бизнес-сообщества (фирмы-производители «возобновляемой» энергии). Но в связи с тем что ЕПроПИК I являлась консультативным форумом, обмена бумагами и дискуссии были существенным фактором, влиявшим на заключительные формулировки. Экологические НПО в виду скудости обеспечения людскими ресурсами выбивались из этих неформальных процессов. Для Европейской сети по борьбе с изменением климата наибольшим успехом стал сам запуск Программы, благодаря чему Киотский протокол был ратифицирован Евросоюзом, а также введена в действие Система продажи квот на выбросы в ЕС.

В качестве результата Европейской программы I в июне 2001 г. Комиссия опубликовала доклад. Доклад идентифицировал 42 возможные меры, которые должны были привести к снижению выбросов CO₂, эквивалентному примерно 664-665 мегатоннам, причем цена этого снижения была бы ниже 20 евро за тонну CO₂. Эти показатели покрывали свыше половины общего количества снижения выбросов, обязательного для ЕС в первом договорном периоде Киотского протокола. Идентифицированные потенциалы снижения выбросов, однако, являлись предварительными. Процесс, организованный в рамках ЕПроПИК, оказал значительное влияние на формирование повестки дня интеграционных институтов. В результате была создана концептуальная база, на которой основывались дальнейшие практические шаги. Опираясь на доклад ЕПроПИК, в октябре 2001 г. Комиссия выдвинула блок трех комплексных мер противодействия изменению климата⁷⁷.

Процесс, организованный в рамках Европейской программы противодействия изменению климата, является примером сетевого управления, так как он представляет собой комплекс неиерархических взаимосвязей разнородных коллективных акторов (диалог Комиссии, бизнес-сообщества и экологических НПО), которые преследуют общую цель устойчивого развития, обмениваясь для этого властными (Комиссия) и информационными (неправительственные акторы) ресурсами, что не исключает наличие в сети отношений по поводу власти, конкуренции. В выработке норм природоохранного регулирования заинтересовано множество действующих лиц, так как экологическое измерение приобретают различные виды хозяйственной деятельности. В ЕС фактическое принятие и исполнение «зеленых» законов зависит от позиций государств и лоббирующих их бизнес- и экологических групп. Поэтому общий знаменатель экологической политики в условиях Единого внутреннего рынка необходимо предварительно обсуждать с участием всех заинтересованных сторон.

На примере ЕПроПИК как открытой, то есть включающей множество игроков, сети можно проиллюстрировать важность информации, коммуникации и культурных

⁷⁷ Во-первых, это был План действий, разработанный специально для второй фазы Европейской программы противодействия изменению климата I. Он принял форму Сообщения Комиссии (COM(2001)580) об имплементации первой фазы ЕПроПИК I, где подчеркивались приоритетные действия, которые сама Комиссия постановила исполнить в 2002 и 2003 г. Во-вторых, Комиссия представила проект решения Совета по ратификации Киотского протокола в апреле 2002 г. В-третьих, Комиссия предложила проект директивы о торговле выбросами парниковых газов. Система торговли выбросами стартовала в 2005 г.

аспектов для осмысления подобных феноменов политики. Именно она демонстрирует, с одной стороны, высокий уровень конфликтности, конкуренцию противоположных интересов (бизнес-акторы – экологические НПО), а с другой, нахождение общего решения посредством взаимного «включения» аргументов в доказательную логику сторон. Взаимовыгодное партнерство выразилось в том, что был найден привлекательный для хозяйствующих субъектов механизм «торговли квотами», который способствовал достижению широких общественных целей сохранения климата. Кроме того, ассоциации, представлявшие интересы производителей возобновляемой энергии, оказались ближайшими союзниками НПО, выступавшими за более жесткие экологические нормы. Произошла «диффузия», казалось бы, непримиримых подходов, благодаря нахождению привлекательных для контрагентов решений. Таким образом, Европейская программа противодействия изменению климата – это сеть, выполняющая функцию интеграции интересов.

В ЕС долгое время приоритетным было нахождение консенсуса, а не процедурная координация действий в соответствии с критериями транспарентности и эффективности. В принципе, хотя институты ЕС часто запрашивали у групп интересов конкретную информацию, фактически это происходило в чрезвычайно избирательной форме. В данный момент эта практика значительно институционализована. Проблемные, открытые сети функционируют, как правило, на стадии формирования повестки дня. Эта форма управления позволяет организациям гражданского общества более полноценно, наряду с властными институтами, участвовать в управлении. Открытые сети организуются на наднациональном уровне и для повышения демократической легитимности принимаемых на этом уровне решений. Необходимо также отметить, что для сфер совместной компетенции характерно прямое вовлечение представителей национальных органов власти во весь цикл выработки политики. Так, на стадии формулирования законодательных инициатив Комиссия опирается на мнение экспертных групп⁷⁸. Главной функцией подобных экспертных групп является поддержка Комиссии в определении значимых пунктов повестки дня. Не всегда в основе деятельности экспертных групп лежит формальное решение Комиссии. Гораздо чаще экспертные группы относятся к организациям неформального типа, учреждаемым в ответ на актуальные потребности Комиссии в предметной информации. Подавляющее большинство групп, консультирующих Комиссию, состоит из чиновников национальных администраций. Лишь отдельные группы включают также в свой состав ученых, представителей промышленности, союзов работодателей и профсоюзов. С институциональной точки зрения открытые политические сети, вовлекающие в процесс формулирования политики различных неправительственных акторов, создают своего рода противовес экспертным группам, в которых доминирующее положение занимают госслужащие. Таким образом, Комиссия, насаждая открытые политические сети в ЕС, сохраняет свою автономию по отношению к национальным органам власти.

Современный метод Сообщества в сферах смешанной компетенции на стадии формирования повестки дня выглядит как институционализированное сетевое взаимодействие Комиссии с заинтересованными сторонами. К разработке законопроектов привлечены разнотипные акторы. Рассмотрение интеграционной практики в данном случае скорее подтверждает теоретические основания концепции политической сети, а не многоуровневого управления.

Большое значение, как и ранее, в интеграционной системе имеет поиск консенсуса и компромисса. Это усиливает смешанный характер сфер

⁷⁸ Подробнее об экспертных группах, консультирующих Комиссию см. сайт: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

ответственности: все участники сетевого взаимодействия в большей или меньшей степени одобряют выдвинутые Комиссией законотворческие инициативы. Кроме того, те акторы, у кого каких-либо ресурсов больше, имеют больше шансов на продвижение выгодных им формулировок. Возникает представление о консенсусно-элитарной системе принятия решений, непрозрачность которой в настоящий момент смягчена за счет процедурного многообразия форм вовлечения неправительственных субъектов в процесс подготовки решений на наднациональном уровне. Принятие Лиссабонского договора стало бы шагом вперед на пути четкого определения полномочий уровней власти в политической системе ЕС, но парадоксальным образом народное волеизъявление тормозит развитие этого вектора, усиливая сетевой компонент.

2.2. Эволюция метода Сообщества «на выходе»: от трансправительственных сетей к «европейским» агентствам

Эффективность управления в сферах совместной компетенции зависит от того, насколько оперативно, последовательно и слаженно взаимодействуют властные инстанции различного уровня. Каждый правительственный актор в ЕС имеет свой круг полномочий не только на стадии принятия, но и на стадии имплементации «европейской» политики. В сферах совместной компетенции на государства-члены возложена обязанность перевести положения директив ЕС в национальное законодательство. Это гарантирует национальным правительствам свободу выбора средств исполнения интеграционной политики. В результате такого распределения полномочий Комиссия по факту не обладает властными рычагами для обеспечения эффективного претворения в жизнь общего политического курса. В дефиците же исполнения «еврорешений» не заинтересованы и государства-члены. Какие выходы были найдены из данного положения, и как в связи с этим эволюционировал метод Сообщества уже на стадии исполнения решений – рассматривается в данном параграфе. В качестве примера проанализировано два направления интеграционной политики: энергетическое и транспортное. Их роднит принадлежность к сферам совместной компетенции и зависимость развития данных секторов экономики от наличия соответствующей инфраструктуры (сети железных дорог, системы электросетей, трубопроводов).

После более или менее полного создания Единого внутреннего рынка перед участниками европейской интеграции встали новые регуляционные задачи. Регулирование каждого сектора экономики обладает своей спецификой. В тех отраслях экономики, где ключевое значение имеет инфраструктурный фактор, правила построения Единого внутреннего рынка требуют организационного разграничения деятельности, связанной с управлением инфраструктурой, от собственно предоставления услуг. Вообще, согласно подходу коммунитарных институтов, реализуемому ими с начала 1990-х гг., принципы конкуренции должны распространяться на деятельность предприятий, предоставляющих услуги общественного характера. По этой причине политика ЕС была направлена на либерализацию рынков энергетических и транспортных услуг. Либерализация означала расширение свободы действий хозяйствующих субъектов, введение конкуренции, ликвидацию монопольного положения компаний со значительной долей государственного капитала. Правительства, как правило, стремились сохранить свое участие в этих компаниях. Поэтому для того, чтобы гарантировать доступ новых игроков к инфраструктуре, большинство секторальных директив ЕС обязывает национальные правительства создать независимые регулирующие агентства на национальном уровне. Но после их учреждения еще насущней становятся нужды координации, что сначала приводит к организации трансправительственных сетей, а затем к созданию «европейских» агентств. В данном параграфе сперва рассматриваются причины организации трансправительственных сетей на примере энергетической политики, а затем – на примере железнодорожного сектора транспортной политики – рациональные основания учреждения «европейских» агентств. Под «трансправительственными» сетями в данной работе понимаются структуры координации, отвечающие всем основным признакам политической сети, включающие в свой состав представителей Комиссии (или «европейских» агентств) и национальных органов власти, в том числе независимых национальных регулирующих агентств.

В 1996 г. Советом и Европарламентом был принят законодательный акт о либерализации рынка электроэнергии – Директива 96/92/ЕС⁷⁹; а в 1998 г. о либерализации рынка газа – Директива 98/30/ЕС⁸⁰. В 2003 г. они были заменены Директивой 2003/54/ЕС⁸¹ и Директивой 2003/55/ЕС⁸² соответственно. В том же году Советом и ЕП был принят Регламент (1228/2003)⁸³ о трансграничных обменах электроэнергией.

Директива 98/30/ЕС постулировала постепенное открытие для конкуренции рынка природного газа в ЕС. Однако на практике открытие такого рынка обнаружило значительные препятствия для потребителей и новых игроков, в особенности, в отношении недискриминационного доступа к газовой сети. Кроме того, стало очевидным, что существуют значительные различия между национальными структурами цен за доступ к газовой сети, которые могут затруднять торговлю газом. Необходимым оказалось и повышение прозрачности в сфере менеджмента так называемой переполненности системы с помощью публикации информации об имеющихся мощностях на всех трансграничных пунктах европейской газовой сети. Ряд технических препятствий затруднял взаимодействие между различными национальными газовыми сетями, призванными составить единую европейскую сеть. Таким образом, после принятия Директивы 98/30/ЕС на интеграционной повестке дня остались «технические» вопросы, заключающие в себе и политическую подоплеку. Ведь технические преграды способствовали сохранению доминирующего положения крупных национальных компаний. В этом отношении характерным примером является и Директива 96/92/ЕС о либерализации рынка электроэнергии. Она представляет собой типичный инструмент регулирования. Директива учитывает гетерогенный характер национальных секторальных режимов и предлагает различные виды «гибких» подходов: нечетко определенные правовые понятия, содержательные права выбора, а также свободу регулирования сроков и исключений. Тем самым она соответствует принципу subsidiarity.

После принятия директив по электроэнергии и газу сложилась ситуация, в которой создание реально действующих рынков зависело от множества акторов. Комиссия не имела полномочий для гармонизации (приведения к единообразию) национальных систем тарификации и других важных особенностей национальных секторальных режимов. В то же время национальные государства и национальные независимые регулирующие агентства нуждались в скоординированном подходе для реализации положений директив. А участники рынка, потребители и поставщики, признали бы легитимными только те решения, в разработке которых они сами принимали бы участие. Ведь именно они определяют, будет ли рынок жизнеспособным. Создание и регулирование жизнеспособного внутреннего рынка

⁷⁹ Directive 96/92/EC of the European Parliament and of the Council of 19 December 1996 concerning common rules for the internal market in electricity // Official Journal L 027 , 30.01.1997. P. 0020 – 0029. Это так называемая Первая Директива об электроэнергии. Подробнее об ее разработке и принятии см.: Eising R. Policy Learning in Embedded Negotiations: Explaining EU Electricity Liberalization // International Organization. Vol. 56. № 1. Winter 2002. P. 85-120.

⁸⁰ Directive 98/30/EC of the European Parliament and of the Council of 22 June 1998 concerning common rules for the internal market in natural gas // Official Journal of the European Communities. 21.07.1998.

⁸¹ Directive 2003/54/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 96/92/EC // Official Journal of the European Union. 15.07.2003.

⁸² Directive 2003/55/EC of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 98/30/EC // Official Journal of the European Union. 15.07.2003.

⁸³ Regulation (EC) № 1228/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2003 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity // Official Journal of the European Union. 15.07.2003.

требует чрезвычайно детальных знаний. Поэтому устанавливаемые критерии регулирования должны рассматриваться в качестве приемлемых со стороны предприятий-поставщиков и потребителей. С учетом национальных различий становится необходимым формирование широкой платформы для углубленных консультаций между всеми указанными акторами для обеспечения прогрессивного развития рамочных условий конкуренции. Возникла насущная потребность в сетевом взаимодействии в газовом и электроэнергетическом секторах интеграционной политики.

Оно было институционально оформлено в виде Европейского форума регулирования электроэнергии (The European Electricity Regulation Forum) и Европейского форума регулирования газа (The European Gas Regulatory Forum). Их встречи проводятся во Флоренции и Мадриде соответственно. Оба Форума были созданы Генеральным директоратом по энергетике и транспорту Комиссии совместно с государствами, председательствовавшими на тот момент в ЕС, и научно-исследовательскими учреждениями. Флорентийский форум был учрежден в 1998 г., а Мадридский – в 1999 г.

Состав участников заседаний обоих Форумов варьируется от встречи к встрече, но неизменно включает представителей национальных независимых регулирующих агентств или министерств, ответственных за регулирование рынка электроэнергии и газа, операторов передающей системы, чиновников Комиссии (большая часть из ГД XVII и IV), официальных лиц, делегированных государствами-членами. Еще, как правило, в заседаниях участвуют депутаты Европарламента, представители союзов производителей и потребителей электроэнергии и газа, Совета европейских энергетических регуляторов (Council of European Energy Regulators, СЕЭР)⁸⁴, международных организаций. На часть встреч приглашались сотрудники РАО ЕЭС России, ОАО Газпром, а также заинтересованные стороны из США, Новой Зеландии, Норвегии, Швейцарии⁸⁵.

Участники сетевого управления, оформленного в виде рассматриваемых Форумов, обладают различной компетенцией. Правительственные акторы (независимые национальные регулирующие агентства, правительства государств-членов, Комиссия, антимонопольные службы) определяют роли и ответственность отдельных игроков рынка и инспектируют исполнение принятых решений. Среди них Комиссия ответственна за обеспечение исполнения директив. Правительства государств-членов несут ответственность за корректное перенесение положений директив в национальное законодательство. Они наблюдают за работой Форумов, участвуют в дискуссиях и выражают свои позиции, которые затем фиксируются в заключениях. Правительства заинтересованы в постоянном наличии регулирующих рамок для обеспечения надежности снабжения энергоресурсами и в международном диалоге на всех уровнях. В целом деятельность Форумов направлена на добровольное достижение чуть большего уровня гармонизации, чем тот, который доступен в условиях соблюдения принципа субсидиарности. В этом процессе основную роль играют национальные независимые регулирующие агентства, Комиссия и игроки рынка. Форумы создают предварительную основу для вынесения

⁸⁴ В марте 2000 г. десять национальных органов власти, ответственных за энергетическое регулирование, решили подписать «Меморандум о понимании для создания Совета европейских энергетических регуляторов». Кооперация между национальными энергетическими регуляторами и кооперация с институтами ЕС являются основными целями СЕЭР. СЕЭР объединяет независимых национальных энергетических регуляторов из государств-членов Европейского союза (за исключением Болгарии), а также из Исландии и Норвегии. Он насчитывает двадцать восемь членов.

⁸⁵ Материалы, связанные с работой Флорентийского форума см. на сайте: http://ec.europa.eu/energy/electricity/florence/index_en.htm. Материалы о Мадридском форуме см. на сайте: <http://ec.europa.eu/energy/gas/madrid/jwg.htm>

значимых решений Советом и ЕП. Правительства в основном наблюдают за работой этих политических сетей, сознавая, что Совет является наиболее влиятельным институтом в ЕС. Совет фактически создает ту «тень иерархии», под сенью которой развиваются политические сети.

Национальные независимые регулирующие агентства несут ответственность за создание рамочных правил функционирования рынков электроэнергии и газа. Они занимаются лицензированием и ведут постоянное наблюдение за рынком, в особенности за условиями доступа к системе передачи электроэнергии/газа. Национальные регулирующие агентства вносят вклад в выработку решений, в основном опираясь на две организации: созданный ими Совет европейских энергетических регуляторов и созданную Комиссией Европейскую группу регуляторов электричества и газа (European Regulators Group for Electricity and Gas, ERGEG)⁸⁶. Деятельность Европейской группы регуляторов электричества и газа в последние годы внесла позитивный вклад в поступательное развитие внутреннего рынка газа и электроэнергии. Работа Европейской группы регуляторов в основном заключалась в публикации добровольных документов-ориентиров, предоставлении Комиссии рекомендаций и обоснованных мнений. Итак, национальные независимые регуляторы – одни из основных поставщиков релевантной и узкоспециальной технической информации для Форумов, на основе которой вырабатываются согласованные подходы.

Не менее значимый информационный вклад в работу Форумов вносят системные операторы. Системными операторами являются компании, которые управляют сетями передачи природного газа и электроэнергии и планируют их развитие. Системные операторы юридически, финансово и функционально отделены от компаний-пользователей сетей и компаний-поставщиков. Системные операторы обеспечивают ежедневное функционирование рынка электроэнергии и газа. Они играют ключевую роль в работе Форумов, развивая европейский рынок электроэнергии и газа благодаря предоставлению основной технической информации и базирующихся на ней рекомендаций в ходе формулирования новых правил и ориентиров. Например, одной из конкретных целей работы Флорентийского форума является добровольная гармонизация системными операторами правил сетевой безопасности, сетевых кодов и правил сетевого доступа, а также методологии тарификации таким образом, чтобы торговля внутри региона стала такой же простой, как и внутри отдельного государства ЕС или зоны контроля отдельного системного оператора.

В Мадридском форуме активную роль играют пользователи сети. В их перечень входят компании, которые торгуют газом внутри сети и заключают соглашения с системными операторами, согласно которым газ течет к конечным потребителям либо другим торговцам. Они заинтересованы в постоянно обновляемой информации о газоснабжении и простоте транзакций. Конечные же потребители заинтересованы в реальном выборе поставщиков газа, предлагающих различные продукты и услуги, отвечающие индивидуальным требованиям потребителей. Ключевое значение приобретает прозрачность информации о различных услугах и ценах, предлагаемых конкурирующими поставщиками. Конечные потребители заинтересованы также в простоте транзакций при смене поставщика газа, например, с помощью Интернета. Наконец, поставщики

⁸⁶ Европейская группа регуляторов электричества и газа – это объединение независимых национальных органов, регулирующих энергетический рынок, которое было создано решением Комиссии от 11 ноября 2003 года (203/796/ЕС). Задачей Группы является консультирование и оказание помощи Комиссии в консолидации внутреннего энергетического рынка, в частности при подготовке исполнительных мер в электроэнергетической и газовой сферах.

заинтересованы в ясных условиях лицензирования, определяющих их права и обязанности; в простом доступе ко всем конечным потребителям внутри зоны лицензирования; доступности поставок газа с ликвидных рынков на всех значительных пунктах «входа» в газовую систему ЕС.

В целом же все обозначенные игроки рынка непосредственно подвергаются регулятивному воздействию. Без их одобрения регулирование обречено на неудачу. Поэтому с ними проводятся консультации по ожидаемым и возникающим эффектам регулятивных предложений. Происходит обсуждение идей и рассмотрение их возможных практических последствий. Комиссия направляет работу обоих Форумов с помощью различных инструментов, например, подготавливает документы для обсуждения (discussion paper) и документы-стратегии (strategy paper). Благодаря «Флорентийскому» процессу с 2002 г. системные операторы передачи электроэнергии ввели механизм трансграничной тарификации, который устранил особые сборы за передачу. Кроме того, на 6-й встрече Флорентийского форума были одобрены добровольные ориентиры для управления системой передачи электроэнергии в условиях повышенной нагрузки на нее. В то время как на своей пятой встрече, состоявшейся 7-8 февраля 2002 г., Мадридский форум принял «Ориентиры для добросовестной практики доступа третьей стороны к газовой сети ЕС», которые являются существенным прогрессом в деле создания Единого внутреннего рынка газа. Форум достиг значительного прогресса в разрешении ключевых проблем и устранении препятствий для реальной конкуренции. Благодаря «Мадридскому процессу» был принят набор ориентиров добросовестной практики, в соответствии с которыми системные операторы обеспечивают недискриминационный доступ к европейской газовой сети.

Флорентийский и Мадридский форумы являются политическими преимущественно трансправительственными (ввиду ключевой роли национальных регулирующих агентств) сетями, действующими в сфере исполнения энергетической политики ЕС. Политический характер сетей, организованных в качестве Форумов, выражается в том, что Комиссия благодаря им организует сложный процесс объединения национальных рынков в Единый внутренний рынок. При этом многие правительства снимают с себя часть ответственности за непопулярные для крупных национальных компаний решения, так как предлагаемые Комиссией законопроекты уже содержат согласованный элемент и удовлетворяют многих участников рынка, что позволяет игнорировать мнения тех, кто стремится сохранить монопольное и привилегированное положение в новой рыночной структуре.

Данные сети являются во многом агрегирующими, так как в ходе их работы вырабатываются решения, выгодные для многих участников рынка, с одной стороны, и не ущербные для национальных правительств, заботящихся о стабильности энерго- и газоснабжения в турбулентный период перехода к Единому внутреннему рынку, – с другой. Характерным примером является система тарификации доступа к передающим электроэнергетическим сетям, которая учитывает и пожелания национальных министерств, и доводы участников рынка. Флорентийский и Мадридский форумы представляют собой организационную форму, созданную с целью повышения эффективности исполнения коммунитарной политики.

С институциональной точки зрения требует объяснения процесс распространения трансправительственных сетей. Ведь в Евросоюзе существует разветвленная система комитологии. В комитетах этой системы, как и в экспертных группах, создаваемых Комиссией, также собраны представители национальных правительств. Но в отличие от экспертных групп, никак не ограничивающих право

Комиссии выступать инициатором законотворческого процесса, решение соответствующего комитета обязывает Комиссию следовать ему при реализации полномочий по исполнению политики. Казалось бы, в условиях широко разветвленной системы комитологии трансправительственные сети выглядят излишним институциональным элементом системы принятия решений. Их возникновение на фоне комитологии связано именно с проблемами регулирования рынка. Комитетская система позволяет учесть национальный контекст, тогда как в рамках трансправительственных сетей согласуются меры по смягчению негативных трансграничных эффектов открытия национальных рынков.

В целом сетевое управление как феномен интеграционной политики может быть объяснено и с позиции, учитывающей баланс наднационального/межгосударственного во властных отношениях в ЕС. Комиссия как один из ключевых архитекторов сетей стремится с их помощью приобрести легитимный ресурс исполнения политики в тех сферах, где он ограничен. Для национальных же правительств, которые коллегиально и в одиночку накладывают «тень иерархии» на эту неформальную форму управления, она является выгодной в силу сокращения трансакционных издержек взаимодействия в условиях сложной архитектуры ЕС, где формальные методы достижения консенсуса становятся все более громоздкими.

Казалось бы, Флорентийский и Мадридский форумы являются оптимальным способом достижения совместных целей и сокращения трансакционных издержек в интеграционной системе. Однако Комиссия в Третьем пакете энергетических законопроектов⁸⁷, обнародованном ею в сентябре 2007 г., предложила создать новый властный орган в сфере регулирования рынков электроэнергии и газа, а именно Европейское агентство кооперации в сфере энергетики⁸⁸. Согласно проекту Комиссии⁸⁹, Агентство выполняло бы на «европейском» уровне регуляторные задачи, сходные с теми, которые на национальном уровне решаются национальными регулирующими агентствами. Так, оно могло бы устанавливать процедуры кооперации между национальными регуляторами, в частности в том, что касается обмена информацией и пропорционального распределения полномочий в разрешении вопросов, касающихся сразу нескольких государств-членов. Кроме того, на подобное Агентство в случае его учреждения будет возложена ответственность за мониторинг функционирования газовой и электроэнергетической сетей в масштабах Союза. По мнению Комиссии⁹⁰, несмотря на запуск Флорентийского и Мадридского форумов и создание Группы европейских регуляторов по электроэнергии и газу, не произошло реального перехода к общим стандартам и подходам. Скажем, в настоящий момент технические правила (сетевые коды), согласно которым работают электроэнергетические компании, значительно различаются по всему Союзу, а даже нередко и в пределах одного государства-члена. В то же время для интеграции энергетических рынков ЕС данные правила должны быть приближены друг к другу, а затем гармонизированы. Это требует проведения ряда технических экспертиз в 27 национальных регулирующих

⁸⁷ Подробнее о нем см. сайт Европейской комиссии

(http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/third_legislative_package_en.htm)

⁸⁸ После того как 22 апреля 2009 г. Европейский парламент одобрил Третий пакет энергетических законопроектов, на повестке дня остается лишь его утверждение Советом ЕС. Вероятность положительного исхода рассмотрения Третьего пакета в Совете очень велика. С большой степенью уверенности можно прогнозировать, что Европейское агентство кооперации в сфере энергетики начнет свою работу в 2009 г.

⁸⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an Agency for the Cooperation of Energy Regulators. Brussels, 19.9.2007 COM(2007) 530 final. 45 p.

⁹⁰ Ibidem.

агентствах. Они должны согласовать сближение национальных сетевых кодов. Комиссия выдвинула идею создания независимого регулирующего Агентства на наднациональном уровне в качестве наиболее эффективного с ее точки зрения инструмента имплементации Единого внутреннего энергетического рынка. В практическом плане Агентство кооперации в сфере энергетики, по мнению Комиссии⁹¹, объединило бы национальных регуляторов и смогло бы привлечь необходимые информационные ресурсы. Такой независимый регулирующий орган на «европейском» уровне мог бы предлагать на рассмотрение Комиссии проекты решений, а также принимать отдельные решения в сфере регулирования, которые являлись бы обязательными для третьих сторон.

Таким образом, речь идет о внедрении более иерархических форм регулирования внутреннего энергетического рынка Евросоюза. Налицо вектор развития метода Сообщества на стадии исполнения решений от сетевой координации к усилению иерархического контроля и централизации полномочий. Причины подобной эволюции метода Сообщества, который в сферах совместной компетенции стал уже своего рода методом наднационального регулирования, подробно проанализированы в следующем разделе, посвященном железнодорожному сектору транспортной политики Евросоюза.

Переход от горизонтальных, сетевых форм регулирования к более иерархическим, выразившийся в централизации регулирующих функций на наднациональном уровне, уже произошел во многих секторах транспортной политики. Причем появление новых наднациональных органов (регулирующих агентств), наделенных властными полномочиями, в транспортной сфере не означало ликвидации предшествовавших им сетевых форм согласования подходов. Напротив, «европейские» агентства становятся инициаторами учреждения новых горизонтальных площадок. Эти сетевые структуры формируются, как правило, вокруг «европейского» агентства. Подобная стратегия наднациональных регулирующих агентств во многом копирует осуществляемую Комиссией уже на протяжении ряда лет стратегию создания вокруг себя разнообразных политических сетей.

Транспортная политика включает в себя разработку и принятие решений в сфере автомобильного, железнодорожного, внутреннего водного, морского и авиационного транспорта. Кроме того, на наднациональном уровне в ЕС принимаются решения по общим для всех видов транспорта вопросам, включая спутниковую навигацию пассажиро- и грузопотоков, создание логистических цепочек. В данном разделе основное внимание уделено анализу тенденций развития управленческой практики в железнодорожном секторе.

В результате создания Единого внутреннего рынка с его четырьмя фундаментальными свободами, предусмотренными в Договоре, возник дефицит адекватных запросам времени железнодорожных услуг из-за основных «узких мест» в инфраструктуре. Возросли требования к ней в целом. Это подтолкнуло государства-члены к постепенному объединению своих национальных железнодорожных систем в единую систему в масштабах Евросоюза и создало основу для более активного вовлечения наднационального уровня управления в разработку и принятие решений в этой сфере. В начале и середине 1990-х гг. Советом были приняты нормативные акты, которые содержат детальные условия открытия для конкуренции рынков железнодорожных пассажирских и грузовых перевозок, предоставления государственных субсидий. В 1996 г. Комиссия издала Белую книгу «Стратегия оживления железных дорог Сообщества»⁹². Она содержала

⁹¹ Ibidem.

⁹² О ней см. сайт Комиссии: http://ec.europa.eu/transport/rail/overview/white_paper_1996_en.htm

ряд законодательных предложений, предусматривавших ясное разграничение деятельности по управлению инфраструктурой от предоставления транспортных услуг.

В железнодорожном, как и в энергетическом, секторе также были учреждены национальные регуляторы (регулирующие агентства), согласно Директиве 2001/14. В их обязанности вошел мониторинг национальных рынков железнодорожных перевозок, разбор исков железнодорожных компаний против менеджеров железнодорожной инфраструктуры или организаций, предоставляющих лицензии и сертификаты безопасности. Как правило, национальные регулирующие агентства несут ответственность за обеспечение недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре. Они наблюдают за составлением планов следования поездов, могут выносить решения о распределении железнодорожных путей, доступе к инфраструктурным объектам. В большинстве случаев объектом регулирующей деятельности национальных агентств являются менеджеры железнодорожной инфраструктуры.

Вполне ожидаемым на первый взгляд вариантом развития процесса имплементации интеграционной политики в секторе железнодорожных услуг явились бы сетевые формы координации деятельности национальных железнодорожных регуляторов, как это происходило в ходе строительства Единого внутреннего энергетического рынка. Однако в железнодорожном секторе не были организованы по инициативе Комиссии сетевые площадки для координации усилий национальных регулирующих агентств. Соответственно, можно заключить, что нет единого шаблона возникновения тех или иных форм управления даже в сходных по многим параметрам секторах политики. Как показал анализ деятельности Флорентийского и Мадридского форумов, сетевые формы управления возникают там, где есть необходимость согласования действий различных акторов для достижения общей цели, а властных ресурсов у правительственных субъектов недостаточно для проведения гармонизации.

Итак, транспорт – это сфера, в регулирование которой на национальном уровне вовлечено множество властных инстанций, а нередко и хозяйствующих субъектов. Железнодорожный сектор не является исключением. И успех построения единой системы железных дорог в масштабе Евросоюза зависит от решения ряда технических вопросов, таких, как совместимость сигнальных и контрольных систем. Наряду с ними на первый план вышли соображения безопасности. Стало ясно, что единое железнодорожное пространство ЕС должно быть безусловно надежным для пользователей. Таким образом, сетевые подходы оказались востребованы при решении проблем совместимости национальных железнодорожных систем, а вопросы обеспечения недискриминационного доступа к инфраструктуре, которыми занимались национальные регулирующие агентства, не стали приоритетными. Создание интегрированной сети железных дорог зависело от координации усилий представителей промышленности, производящей сигнальные и контрольные системы, научного сообщества, наднациональных институтов и правительств государств-членов. В отличие, скажем, от рынка электроэнергии, где национальные независимые регуляторы определяют параметры сетевых кодов, что влияет на степень фрагментации/интеграции региональных рынков в рамках ЕС.

Первоочередным пунктом «железнодорожной» повестки дня стало повышение уровня совместимости национальных систем менеджмента железнодорожного движения. В конце 80-х гг. в ЕС имелось свыше двадцати сигнальных систем и систем контроля скорости движения поездов. Эти технические барьеры препятствовали развитию железнодорожного транспорта на панъевропейском уровне. По данной причине развитие общей системы менеджмента

железнодорожного движения начало обсуждаться с конца 1980-х гг. В 1990 г. Европейский железнодорожный исследовательский институт⁹³ организовал группу экспертов для того, чтобы очертить рамочные требования создания Европейской системы менеджмента железнодорожного движения. В июне 1991 г. представители промышленности и эксперты Железнодорожного института достигли соглашения по принципам кооперации, необходимой для выработки технических предписаний проекта Европейской системы менеджмента железнодорожного движения (European Rail Traffic Management System, ERTMS).

Таким образом, подготовка проекта Европейской системы менеджмента и его имплементация приобрела сетевые формы. Проект был создан для развития единых сигнальных и других контрольных стандартов по всей Европе. Параллельно с разработкой технических параметров институты ЕС и государства-члены предприняли усилия по финансированию Европейской системы менеджмента железнодорожного движения. Из последних шагов в этом направлении следует упомянуть подписание в 2005 и 2008 гг. двух Меморандумов о понимании между Комиссией и представителями железнодорожного сектора по дальнейшему развертыванию данной системы.

Другой предпосылкой возникновения сетевых, а затем иерархических форм управления в железнодорожном секторе стала потребность в координации распределения путей следования поездов. Директива 2001/12 требует предоставления поставщикам транспортных услуг (железнодорожным компаниям) открытого доступа к инфраструктуре в соответствии с принципами транспарентности и недискриминации. На уровне имплементации положений данной Директивы существуют своего рода «подводные камни», и от того, насколько успешно удастся их обойти, зависит в целом эффективность политического управления в данной сфере. Например, могут возникать конфликты интересов при распределении железнодорожных путей. Так, непросто определить приоритет между пассажирскими и грузовыми поездами, между национальными и международными железнодорожными сообщениями. Поэтому менеджеры железнодорожной инфраструктуры нуждались в согласовании подходов. Для этой цели они создали 24 сентября 2002 г. организацию «Железнодорожная сеть Европы» (RailNetEurope)⁹⁴ на добровольной основе, без прямого участия Комиссии.

Эта организация призвана улучшить международную координацию распределения железнодорожных путей и составления расписаний следования поездов с помощью прогрессивного внедрения «остановок одного окна» (one stopshop). Железнодорожная сеть Европы опирается на опыт, приобретенный на двух железнодорожных грузовых коридорах (коридоре BELIFRET из Бельгии в Италию и Испанию и коридоре «Железнодорожные скоростные пути Север-Юг», соединяющем северные страны Европы с Германией, Швейцарией, Италией и Австрией). Так же, как и во Флорентийском форуме, координационные усилия в рамках Железнодорожной сети Европы сосредоточены на решении вопросов, касающихся сборов за использование инфраструктуры.

Хотя с экономической точки зрения добровольные усилия менеджеров инфраструктуры, предпринятые с помощью Железнодорожной сети Европы, принесли плоды, тем не менее, выявилась слабость этого координационного форума в деле создания Единого европейского железнодорожного пространства (Single European Railway Area). Такое пространство, основанное на полноценном внутреннем рынке железнодорожных услуг и оборудования, требует не только

⁹³ Подробнее о его деятельности см. сайт: <http://www.eri.nl>

⁹⁴ Подробнее о ней см. ее официальный сайт: <http://www.railneteurope.com/cont/index.aspx>

формулирования единообразных и последовательных правил безопасности и совместимости, но и постоянного контроля над их исполнением.

23 января 2002 г. Комиссия опубликовала Второй железнодорожный пакет, содержащий ряд предложений по дальнейшему открытию рынков железнодорожных перевозок в Европейском союзе. Эти предложения были приняты Европейским парламентом и Советом в виде регламента и директив в апреле 2004 г. и уже вступили в силу. Одним из главных элементов Второго пакета являлось создание Европейского железнодорожного агентства⁹⁵ в г. Валансьен (Франция). Европейское железнодорожное агентство было учреждено в соответствии с Регламентом 881/2004. Оно призвано содействовать созданию интегрированной железнодорожной сети, укрепить безопасность железнодорожного транспорта и повысить степень совместимости национальных железнодорожных систем. Главная задача Европейского железнодорожного агентства состоит в том, чтобы развивать экономически обоснованные общие технические стандарты и подходы к безопасности. Кроме того, Агентство действует как властный орган, надзирающий за ходом строительства Европейской системы менеджмента железнодорожного движения. После полномасштабного запуска этой системы Агентство будет нести ответственность за ее надлежащее функционирование.

Учреждение Европейского железнодорожного агентства стало шагом в сторону централизации процесса исполнения «железнодорожной» политики. Сетевые структуры регуляции и саморегуляции в железнодорожном секторе послужили фундаментом нового «уровня» или скорее «подуровня» властной архитектуры Евросоюза. Сетевая координация продвинула ее участников по пути совместимости возможных решений транснациональных проблем. Исполнение решений и реализация намеченных подходов потребовали централизации полномочий, то есть создания нового властного органа на «европейском» уровне. На кону был вопрос о безопасности железнодорожного движения в Европе. В условиях строительства единого железнодорожного пространства риски в данной сфере многократно повышались. И создание нового властного органа, занимающегося вопросами безопасности, не могло встретить значительного сопротивления в национальных столицах. Создание Европейского железнодорожного агентства было оправданным с учетом масштаба и трансграничного характера проблемы.

Таким образом, рациональные причины учреждения наднационального Железнодорожного агентства заключены в высокой степени риска провала координационных усилий, предпринимаемых на национальном уровне и в рамках добровольных структур саморегуляции при решении таких вопросов, как расследование происшествий, определение общих целей безопасности и методов ее обеспечения, при оценке требований совместимости. Главная задача Европейского железнодорожного агентства состоит в том, чтобы развивать экономически обоснованные общие технические стандарты и подходы к безопасности, тесно сотрудничая с представителями железнодорожного сектора, национальными властями и другими заинтересованными сторонами, а также с институтами ЕС.

В работе Европейского железнодорожного агентства, как и других «европейских» регулирующих агентств сочетаются сетевые и иерархические элементы. Если придерживаться той точки зрения, что каждый акт делегирования полномочий создает новый уровень в системе принятия решений, то станет очевидно, что «европейские» агентства образуют некий новый институциональный

⁹⁵ Подробнее о нем см.: <http://www.era.europa.eu/public/Pages/default.aspx>

подуровень, так как они учреждены в результате «двойного делегирования»⁹⁶. Часть полномочий передается им от Комиссии, а часть – от национальных регулирующих агентств или национальных органов власти, отвечающих за безопасность.

Все рекомендации, предлагаемые Европейским железнодорожным агентством Комиссии, а также отдельные решения основаны на достигнутом в рамках своеобразных «сетей поддержки» компромиссе. Таким образом, в работе наднациональных агентств ЕС раскрывается диалектика сетевых и иерархических черт интеграционного управления. Например, разработка детальных мер в соответствии с Директивой 2004/49/ЕЭС о безопасности на железных дорогах (Safety Directive), требует достижения консенсуса между всеми заинтересованными сторонами. Начальный список организаций, которые должны были быть вовлечены в работу Агентства, был составлен комитетом системы комитологии. Он был учрежден согласно ст. 21 Директивы 2004/50/ЕЭС о совместимости и ст. 27 Директивы о безопасности. Этот частный пример свидетельствует о тесном взаимодействии властных органов внутри политической системы ЕС на этапе исполнения политики. Помимо рабочих тематических групп Агентство создало сети поддержки, вовлекающие в процессы выработки мер национальные органы власти, созданные согласно ст. 16 Директивы о безопасности, а также научно-исследовательские учреждения, созданные в соответствии с той же Директивой.

Национальные властные органы, отвечающие за безопасность, выполняют разнообразные задачи, например, выпускают, исправляют и отменяют сертификаты безопасности для железнодорожных компаний и разрешения, выданные менеджерам инфраструктуры; проверяют, работают ли железнодорожные компании и менеджеры инфраструктуры в соответствии с утвержденными требованиями; развивают регулирующие рамки безопасности. В соответствии с Директивой о безопасности национальные властные органы, отвечающие за безопасность, должны обмениваться опытом для гармонизации критериев принятия решений при поддержке Агентства. Агентство предоставляет все свои проектные рекомендации по вопросам безопасности и совместимости национальным органам, отвечающим за безопасность, и другим членам учрежденной сети для дискуссии и выражения их мнений. В зависимости от обсуждаемой темы участники сетевого обмена собираются в различных конфигурациях. Европейское железнодорожное агентство в своей работе, как и Комиссия, опирается на созданные вокруг него политические сети. Таким образом, несмотря на централизацию полномочий на наднациональном уровне, реализация контрольных функций со стороны Агентства невозможна без опоры на национальные органы власти. В работу Агентства вовлечены и исследовательские учреждения. Они поддерживают Агентство в процессе разработки общих методов исследования; общих принципов оценки работы Европейской системы менеджмента железнодорожного движения, возможностей ее обновления⁹⁷.

Использование агентств стало обыкновенным элементом в совокупности методов, с помощью которых ЕС осуществляет свои функции. Большинство

⁹⁶ Coen D., Thatcher M. Network Governance and Multi-level Delegation: European Networks of Regulatory Agencies // Journal of Public Policy. Vol. 28. Iss. 1. P. 49.

⁹⁷ Система не должна стать барьером для инноваций. Большие жизненные циклы у сигнальных железнодорожных систем требуют защиты инвестиций в Европейскую систему менеджмента. В настоящий момент она состоит из Европейских систем контроля поездов (European Train Control Systems) и Глобальной системы мобильных коммуникаций на железных дорогах (Global System for Mobile Communications – Railway). Европейская система контроля поездов представляет собой новую контрольно-командную систему, а Глобальная система мобильных коммуникаций является новой радиосистемой. Европейское железнодорожное агентство управляет процессом модификации этих двух систем, привлекая к работе заинтересованных представителей промышленности.

государств-членов идут по тому же пути учреждения агентств для решения четко определенных задач. Агентства поддерживают процесс принятия решений, собирая технические и другие экспертные знания по конкретному вопросу.

В ЕС имеется два различных вида агентств. Исполнительные агентства создаются согласно Регламенту Совета 58/2003. Они способствуют исполнению коммунитарных программ. В 1990-е гг. развитие Единого внутреннего рынка в разных секторах привело к созданию ряда новых агентств с функциями, сфокусированными на задачах технической и/или научной природы. Эти агентства называют регулирующими, децентрализованными и независимыми. Сегодня в ЕС имеется 29 агентств этого вида. Кроме того, Комиссия внесла предложение на рассмотрение Европарламента и Совета создать еще два подобных агентства. Каждое из регулирующих агентств учреждено согласно отдельному регламенту, определяющему институциональную структуру секторального регулирования. Как правило, такой регламент принимается в соответствии с процедурой совместного принятия решений. Регулирующие агентства исполняют множество различных функций. Некоторые из них могут принимать отдельные решения с прямым регуляционным эффектом, применяя согласованные на уровне ЕС стандарты; некоторые агентства предоставляют Комиссии дополнительную техническую экспертизу, а некоторые концентрируются на создании сетей между национальными органами власти. По мнению Комиссии, регулирующие агентства доказали свою значимость в сферах смешанной компетенции, в которых имплементация политики на уровне Сообщества должна сопровождаться тесной кооперацией между государствами-членами и институтами ЕС. Учреждение регулирующих агентств позволяет создать пул полномочий на наднациональном уровне⁹⁸.

Таким образом, метод Сообщества на этапе имплементации принятых решений функционирует как комплексный метод, сочетающий в себе сетевые и иерархические инструменты. При этом политические сети, характерные для данного этапа, отличаются от проблемных, открытых сетей, характерных для стадии формулирования повестки дня. Сети, в рамках которых контролируется соблюдение согласованных мер, имеют ограниченный круг участников. К ним, прежде всего, относятся правительственные акторы. В виду своей замкнутости трансправительственные сети в ЕС организованы более иерархично, нежели проблемные, открытые сети. Трансправительственные сети, как правило, организуются Комиссией для последующего использования более «жестких» инструментов контроля исполнения политики, например, «европейских» агентств.

Учреждение «европейских» агентств связано с необходимостью повысить эффективность имплементации общей для государств-членов ЕС политики. Практика показывает, что одних лишь сетевых решений оказывается недостаточно для полноценного развития Единого внутреннего рынка во многих секторах экономики. И в то же время неиерархические формы управления остаются востребованными в практической деятельности самих «европейских» агентств. Это объяснимо с учетом их особого положения в институциональной структуре Союза. Развитию полномасштабного иерархического контроля «европейских» агентств препятствует их зависимость от поддержки со стороны национальных регулирующих органов власти, а также Европейской комиссии.

⁹⁸ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "European Agencies – the Way forward". COM(2008) 135 final. Brussels, 11.3.2008 SEC(2008) 323. P. 5.

2.3. Открытый метод координации (ОМК)

Открытый метод координации относят к так называемым новым методам управления в ЕС⁹⁹. К ним также причисляют многоуровневое управление (региональная политика), систему комитологии и «европейские» регулирующие агентства. В данной работе все они осмысливаются как элементы, модифицирующие традиционный метод Сообщества. Но с ОМК дело обстоит сложнее. Генетически он связан скорее с межправительственным подходом, а не с методом Сообщества. В этом параграфе ОМК подробно сравнивается с методами координации политики, выработанными международными организациями для входящих в них государств. Но несмотря на свой во многом межправительственный характер открытый метод координации также способствует интеграции и продвигает ее в пока слабо интегрированных секторах политики. Тем самым ОМК создает почву для внедрения более иерархических, наднациональных подходов к решению различных вопросов в этих областях. Метод открытой координации характерен для политики занятости, научно-технической и пенсионной политики, политики в области образования и здравоохранения. В этом параграфе рассматривается, что представляет собой ОМК, из каких процедур состоит данный метод, каковы причины его возникновения и история создания.

Государства-члены ЕС действуют в условиях Единого внутреннего рынка (ЕВР). В то же время между ними сохраняются различия в благосостоянии и моделях социального обеспечения. Возникает угроза конкуренции национальных моделей «государства всеобщего благосостояния». В результате такой ничем не регулируемой конкуренции выявился бы наиболее привлекательный режим для негосударственных акторов. Подобная перспектива ломки устоявшихся механизмов не устраивает национальные государства – ведь она напрямую затронет сферы, на которых зиждутся национальные модели благосостояния, что чревато политической нестабильностью. ЕВР соединил страны-участницы в одной «упряжке». Он, являясь фундаментом здания европейской интеграции, как и выросший на его основе Экономический и валютный союз заставляют государства-члены постепенно менять национальные модели социально-экономического развития и, соответственно, собственные режимы управления. Щадящим методом их реформирования стал открытый метод координации.

Попытки ЕС расширить сферу применения «европейского» вторичного законодательства, включив в нее сектора, оставшиеся в зоне компетенций национальных государств, стали восприниматься гражданами Евросоюза как нелегитимные и недемократические посягательства. В то же время увеличилось число вопросов (таких, например, как рост безработицы), которые требовали совместных координационных усилий.

Процедурное многообразие ОМК сводится к нескольким основным положениям, являющимся сердцевиной данного метода. Именно они в своей совокупности и носят название открытого метода координации. К таким процедурам относятся:

- выработка наряду с документами-руководствами для Союза стратегий, в которых определен график достижения кратко-, средне- и долгосрочных целей;
- установление, где это возможно, количественных и качественных индикаторов, приспособленных к нуждам различных государств-членов и сегментов координации. Эти индикаторы позволяют сравнивать государства-члены ЕС с

⁹⁹ Подробнее о новых методах управления в ЕС см.: Føllesdal A. The Seven Habits of Highly Legitimate New Modes of Governance, NEWGOV Deliverable DTF/D01a, May 2005. http://www.eu-newgov.org/database/DELIV/DTFD01a_Seven_Habits_of_Highly_Legitimate_NMG.pdf[Text V.4]

передовыми странами мира и являются средством выявления лучших практик среди стран-участниц европейской интеграции;

- инкорпорация «европейских» документов-путеводителей в национальную и региональную политику государств с помощью постановки целей в рамках национальных политических курсов и адаптации изложенных в руководящих «европейских» документах мер по достижению этих целей с учетом национальных и региональных различий;

- периодическое наблюдение, независимые экспертные обзоры (peer reviews), организованные как процесс взаимного обучения.

В зависимости от сферы координационных усилий различаются набор процедурных механизмов, их сочетание, а также процессы взаимодействия акторов в заданных ими рамках. В 2001 году бельгийский министр социального обеспечения и пенсий Ф. Ванденбрук, говоря о процедурном многообразии ОМК, сравнил его с «поваренной книгой»¹⁰⁰, которая включает в себя разнообразные рецепты, более и менее сложные. Открытый метод координации официально получил свое название в ходе саммита Европейского совета в Лиссабоне (март 2000 г.)¹⁰¹, в то время как путевку в жизнь он приобрел раньше. Ряд механизмов ОМК зародился ещё с момента ратификации Маастрихтского договора 1992 г.

В ходе Лиссабонской встречи перед интеграционным объединением была поставлена новая цель: превратить Европейский союз в наиболее конкурентоспособную и динамичную экономику, основанную на знаниях, в рамках которой длительный экономический рост обусловил бы создание большего количества рабочих мест и масштабной системы социальной защиты, базирующейся на социальном сплочении и преодолении бедности¹⁰². Речь шла о расширении масштабов согласованных действий в сферах, где властные полномочия оставались по большей части в руках государств-членов. Эти сферы политики имели значение либо для повышения конкурентоспособности (информационная, научно-исследовательская и макроэкономическая), либо для сближения национальных разновидностей социальной политики (образовательная политика, политика в сфере занятости, пенсионного страхования, здравоохранения, а также борьбы с бедностью и социальной изоляцией). Национальные правительства не упускали из виду разнообразие форм национальных систем благосостояния. Поэтому для реализации этого амбициозного экономического и социального проекта и был запущен ОМК.

Прообраз метода обнаруживается в разделах Маастрихтского договора, посвященных ЭВС, а точнее в положении о том, что между экономиками государств-членов еврозоны¹⁰³ необходимо достичь высокой степени конвергенции. Маастрихтский договор ввел так называемые Общие направления экономической политики – ОНЭП (Broad economic policy guidelines – BEPG)¹⁰⁴. Согласно Договору государства-члены еврозоны обязаны проводить свою экономическую политику в

¹⁰⁰ Vandebroucke, F. Open Co-ordination on Pensions and the Future of Europe's Social Model . Closing address to the Conference on Presented to the Towards a New Architecture for Social Protection in Europe? Brussels, 2001. October 19-20.

¹⁰¹ Заключение саммита Европейского совета в Лиссабоне, проведенного 23 и 24 марта 2000 г. см. на сайте: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/00100-r1.en0.htm

¹⁰² Устанавливался и срок осуществления поставленных целей – 2010 г. Итоги развития экономической ситуации в Союзе в целом позволяют утверждать, что ЕС не достигнет желанной цели к заявленному сроку.

¹⁰³ Еврозону образуют 16 из 27 государств-членов ЕС, единой денежной единицей которых является европейская валюта евро. В настоящий момент в еврозону входят: Австрия, Бельгия, Германия, Греция, Ирландия, Испания, Италия, Кипр, Люксембург, Мальта, Нидерланды, Португалия, Словакия, Словения, Финляндия, Франция.

¹⁰⁴ См. ст. 98 и 99 Договора, учреждающего Европейское сообщество в редакции Ниццкого договора (http://eurocollege.ru/files/infcenter/Treaty-EU-EC-Nice_rus.doc)

рамках ОНЭП и рассматривать ее в качестве вопроса, имеющего не только национальное, но коммунитарное значение. ОНЭП представляют собой документы-руководства, разрабатываемые Комиссией. Совет оценивает их в специальном докладе, они обсуждаются на заседании Европейского совета, а затем принимаются Советом квалифицированным большинством в качестве рекомендаций¹⁰⁵.

Согласно статье 99 Договора об учреждении Европейского сообщества в редакции Маастрихтского договора вводится и такой инструмент управления, ставший в последующем процедурным механизмом ОМК, как многосторонний контроль и оценка. Государства-члены ставят в известность Комиссию о важных мерах, принятых в рамках национальной экономической политики. На основе этих данных Комиссия составляет доклад для Совета. Совет, опираясь на доклад Комиссии, наблюдает за экономическим развитием в отдельных государствах-членах и в Союзе в целом, регулярно оценивает общее положение дел. В случае несоответствия экономической политики отдельно взятой страны коммунитарным принципам, или если подобная политика угрожает функционированию ЭВС, Совет квалифицированным большинством может принять необходимые рекомендации, адресованные соответствующему государству.

Кроме того, появляются и количественные индикаторы, с помощью которых экономическая политика отдельных стран подвергается регулярной оценке. Например, Комиссия разработала комплекс индикаторов для количественной оценки эффективности европейского рынка финансовых услуг. Имеются также статистические индикаторы, с помощью которых определяется степень интеграции банковской системы зоны евро. Они позволяют оценить трансграничную активность банков. Государство, политика которого не сочетается с критериями, принятыми на «европейском» уровне, может стать объектом порицания; его принуждают к пересмотру своей экономической стратегии. В том числе и таким образом достигается конвергенция национальных экономических стратегий государств еврозоны.

В период между подписанием Маастрихтского договора и встречей Европейского совета в Лиссабоне механизмы ОМК были введены и в других областях. На саммите Европейского совета в Эссене (1994 г.) комплекс процедур, ставших частью ОМК, был впервые утвержден для координации политики в сфере занятости. Согласно Заключительным положениям Эссенского саммита¹⁰⁶, Европейский совет обратился к государствам-членам с требованием учета выработанных на саммите указаний, касающихся политики в области занятости, при принятии решений на национальном уровне. Европейский совет призвал Совет министров труда и социального развития и Совет министров экономики и финансов, а также Комиссию к внимательному изучению динамики в сфере занятости, проверке соответствующих политических курсов государств-членов. Он также призвал названные органы ежегодно составлять доклад, посвященный сфере занятости в государствах ЕС. Кроме того, в соответствии с Заключительными положениями саммита в качестве одной из мер по преодолению безработицы называлась поддержка инициатив по созданию рабочих мест на региональном и локальном уровнях.

После подписания в 1997 г. Амстердамского договора эти процедуры оформились в Европейскую стратегию занятости (European Employment Strategy,

¹⁰⁵ Рекомендация – это норма, не являющаяся обязательной для исполнения. Она позволяет интеграционным институтам выразить свою точку зрения по тем или иным вопросам, не принимая юридически обязывающего решения.

¹⁰⁶ Заключительные положения Эссенского саммита размещены на сайте: http://www.europarl.eu.int/summits/ess1_de.htm

EES)¹⁰⁷. На сегодняшний день наиболее продвинутым примером ОМК являются именно процедуры осуществления Европейской стратегии занятости, а также процесс «социального включения» (social inclusion process). Под последним в основном понимается борьба с бедностью и низким уровнем образования.

Для координации усилий по борьбе с бедностью, социальной изоляцией, а также в других сферах социальной политики ОМК был формально введен с вступлением в силу Ниццкого договора 2001 г.¹⁰⁸. Как и в других сферах, введение ОМК здесь также не предполагало гармонизации национального законодательства государств-членов, т.е. обеспечения единообразия в национальных законах. Общими целями в борьбе с бедностью и социальной отверженностью являются: предоставление всем доступа к работе, ресурсам, правам, благам и услугам, предотвращение угрозы люмпенизации, защита наиболее уязвимых слоев населения.

Статья 144 Ниццкого договора уполномочивает Совет, после консультации с Европейским парламентом, создать Комитет социальной защиты¹⁰⁹, наделив его совещательными функциями, для стимулирования сотрудничества между государствами-членами и Комиссией в области социальной политики. Задачами этого Комитета являются наблюдение за социальной ситуацией и развитие политики в области социальной защиты, поощрение обмена информацией, опытом и хорошо зарекомендовавшими себя практиками и технологиями, составление отчетов и обзоров. Комитет социальной защиты в силу своих полномочий становится переговорной площадкой для работодателей и лиц наемного труда. Статья 137 уполномочивает Совет «принимать меры, предназначенные для стимулирования сотрудничества между государствами-членами с помощью инициатив, имеющих своей целью умножение знаний, развитие обмена информацией и эффективными технологиями, поощрение инновационных проектов и оценку приобретенного опыта»¹¹⁰. Все это не подразумевает гармонизацию национального законодательства государств-членов. Для оценки текущего положения дел в государствах-членах (успехов или неудач) применяются индикаторы, которые позволяют также выявить лучший национальный опыт. В данной сфере разработана разветвленная система индикаторов нескольких уровней¹¹¹.

Из данных приведенной ниже таблицы, отражающей динамику показателей отдельных стран в этой сфере, видно, что после введения процедур ОМК положительные результаты борьбы с бедностью в Великобритании и Португалии хотя и заметны, но не столь однозначны. Успехи перемежаются откатами: в Португалии доля тех, кто длительное время не имеет работы, в период с 2001 по 2006 гг. возросла более чем в два раза. В Словакии за тот же период она снизилась на 1,1 процента. В то же время очевидно, что проблема долговременной безработицы там стоит гораздо острее, нежели в рассматриваемых «старых» членах Союза, и к тому же, по-видимому, до сих пор надежного ее решения найти не удалось.

¹⁰⁷ История создания Европейской стратегии занятости подробно изложена на сайте: http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/index_en.htm

¹⁰⁸ См. Раздел XI Договора, о Европейском сообществе в редакции Ниццкого договора (http://eurocollege.ru/files/infcenter/Treaty-EU-EC-Nice_rus.doc)

¹⁰⁹ Ст. 144 Договора о Европейском сообществе в редакции Ниццкого договора (http://eurocollege.ru/files/infcenter/Treaty-EU-EC-Nice_rus.doc)

¹¹⁰ Treaty of Nice. Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. Official Journal of the European Communities. 10. 3. 2001. P. 17

¹¹¹ Подробнее о них см.: Atkinson A. B., Marlier E., Nolan B. Indicators and Targets for Social Inclusion in the European Union // Journal of Common Market Studies. Vol. 42. № 1. 2004. P. 53-54.

Таблица 1. Динамика показателей бедности и социальной отверженности в отдельных¹¹² государствах-членах Европейского союза¹¹³

Индикатор	Государство	Годы						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
И1	Великобритания	19	19	18	18	–	19	19
	Португалия	21	20	20	19	21	20	18
	Словакия	×	×	×	21	×	13	12
И2	Великобритания	1,4	1,3	1,1	1,1	1,0	1,0	1,2
	Португалия	1,7	1,5	1,7	2,2	2,9	3,7	3,8
	Словакия	10,2	11,3	12,2	11,4	11,8	11,7	10,2
И3	Великобритания	18,4	17,7	17,8	16,8	14,9	14,0	13,0
	Португалия	42,6	44,0	45,1	40,4	39,4	38,6	39,2
	Словакия	×	×	5,6	4,9	7,1	5,8	6,4
И4-1	Великобритания	75,51* 80,33**	75,82* 80,54**	75,97* 80,59**	76,18* 80,51**	76,80* 80,98**	77,08* 81,12**	–
	Португалия	73,20* 80,20**	73,54* 80,52**	73,84* 80,62**	74,20* 80,56**	74,96* 81,54**	74,90* 81,33**	75,5* 82,3**
	Словакия	69,15* 77,47**	69,53* 77,71**	69,78* 77,69**	69,77* 77,74**	70,30* 77,99**	70,17* 78,07**	70,4* 78,4**
И4-2	Великобритания	19,59* 23,17**	19,89* 23,33**	20,02* 23,31**	20,14* 23,26**	20,66* 23,63**	20,89* 23,74**	–
	Португалия	19,15* 23,22**	19,40* 23,42**	19,47* 23,51**	19,48* 23,33**	20,09* 24,12**	19,94* 23,83**	20,4* 24,6**
	Словакия	15,93* 20,70**	15,91* 20,86**	16,97* 20,98**	16,29* 21,00**	16,47* 21,20**	16,41* 21,18**	16,5* 21,4**

Судя по показателям продолжительности жизни, состояние медицинского обслуживания и качество жизни в этой стране пока несколько уступают в сравнении с теми, что характерны для «старых» государств-членов ЕС. Бросается в глаза, что

¹¹² Выбор стран в данном случае продиктован стремлением, в целях наглядности, получить картину более или менее контрастную. Великобритания принадлежит к числу ведущих стран Союза, а Португалия к нему явно не относится. Словакия, в свою очередь, дает пример недавно присоединившейся к Союзу страны, отражающий восточноевропейскую специфику. Источник: Евростат (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

¹¹³ **Принятые обозначения:** **И1** – доля лиц, совокупный доход которых после уплаты налогов ниже порога бедности, установленного на уровне в 60% от среднего совокупного дохода на одного жителя в данной стране (с учетом произведенных социальных выплат). **И2** – доля лиц, не работающих более года, от общей численности трудоспособного населения страны. **И3** – доля лиц в возрастной когорте от 18 до 24 лет с неполным средним образованием, не продолжающих учебу. **И4-1** – прогнозируемая на основании текущих национальных показателей смертности продолжительность жизни в годах для новорожденных. **И4-2** – прогнозируемая на основании текущих национальных показателей смертности продолжительность жизни для лиц, достигших 60-летнего возраста. (–) – на момент написания работы данные не были опубликованы Евростатом. (×) – данные отсутствуют. (*) – мужчины. (**) – женщины.

процентное соотношение получивших неполное среднее образование (то есть тех, кто может претендовать только на работу, не требующую особой квалификации), в Словакии возросло непосредственно в период вступления этой страны в ЕС. Тем не менее в Португалии в 2004 году соответствующий показатель был в пять с половиной раз выше, в Великобритании – более чем в два раза выше, чем в Словакии. Отмеченные особенности положения дел в Словакии, вероятно, следует, по крайней мере, отчасти, отнести на счет специфики социалистического наследия.

В «Общем докладе о социальной защите и социальном включении»¹¹⁴, опубликованном в 2005 г., Комиссия отмечает, что в Национальном плане действий (НПД - National Action Plan), разработанном Португалией на 2003-2005 гг., мало нововведений. Перед страной, согласно докладу Комиссии, стоят следующие задачи: определить бюджетные средства для достижения поставленных в НПД целей, принимая во внимание «текущие ограничения»; мобилизовать гражданское общество, развивая основанный на партнерстве подход. В качестве основного инструмента в борьбе с бедностью в португальском НПД фигурирует «социальная сеть», которая должна объединить все заинтересованные стороны. Ясно, что особую значимость имеет повышение образовательного уровня молодого населения. Что касается Словакии, то для этой страны основным средством в борьбе с социальной «отверженностью» признана активная политика в области занятости. Комиссия рекомендует Словакии внимательно следить за влиянием недавно проведенных там реформ на систему социального обеспечения. Возникает также вопрос, удастся ли в национальных рамках без потерь адаптировать систему подготовки квалифицированных кадров к запросам рынка. Как отмечается в том же докладе, британский НПД на 2003-2005 гг. отражает широкую стратегию, в основе которой – упрощение доступа для граждан на рынок труда. Комиссия обращает внимание на то, что в Великобритании необходимо снизить риск детской бедности, связанный с низким доходом у женщин. Во всех трех рассматриваемых странах доля тех, кто оказался на грани бедности, значительна. Но за сопоставимыми цифрами скрываются различия в каждой стране, требующие специальных решений. Это, впрочем, не исключает сущностного элемента открытой координации: обмена опытом и данными между странами.

Возникает вопрос: что же нового в открытом методе координации, если процедуры, его составляющие, широко используются Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹¹⁵, а своими корнями метод тесно связан с широкой традицией «мягкого законодательства»¹¹⁶ в ЕС? Действительно, процедуры метода имеют значительное сходство с практикой, принятой в рамках ОЭСР. Среди функций этой организации важное место занимает анализ национальных политических курсов и выработка рекомендаций. Кроме того, ОЭСР оценивает ход реализации разработанных ею рекомендаций в странах-членах этой организации.

¹¹⁴ Commission of European Communities. Joint Report on Social Protection and Social Inclusion. SEC(2005)69. Technical Annex. P. 70-71.

(http://europa.eu.int/comm/employment_social/social_inclusion/docs/annex_en.pdf)

¹¹⁵ Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) – межправительственная организация, созданная в 1961 году. Она обладает широким кругом полномочий по разработке и принятию рекомендаций относительно внешнеэкономической и экономической, финансовой и социальной политики развитых государств, а также по оказанию финансовой помощи. Высший орган ОЭСР – Совет, возглавляемый Генеральным секретарем. Совет организует ежегодные совещания министров иностранных дел, финансов, торговли и экономики. В совещаниях участвуют представители Еврокомиссии. Структура организации включает в себя, помимо Совета, Секретариат, Исполнительный комитет и подкомитеты. В ОЭСР входят 30 государств.

¹¹⁶ Подробнее о нем см.: Borrás S., Jacobsson K. The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU // Journal of European Public Policy. 11:2. April. 2004. P. 188-189.

ОЭСР использует такие инструменты «мягкого», т.е. не основанного на санкциях, управления, как экспертные обзоры и опирающееся на них выявление лучших национальных практик. Комитет по наблюдению за экономикой и развитием детально анализирует, обсуждает и оценивает экономическую политику в каждом государстве-члене. В работе Комитета активно участвуют представители стран, проводящие экспертный обзор, и делегаты оцениваемой ими страны. Результатом является публикация специальных отчетов, посвященных каждой из стран-членов. СМИ подробно освещают результаты оценок, и государство, не исполняющее рекомендации ОЭСР, может быть подвергнуто публичному порицанию, кроме того, в рамках работы различных комитетов ОЭСР происходит увещание правительства такого государства и оказывается моральное давление на него. Все это составляет процедуру «равного давления» или «давления со стороны равных» (peer pressure).

Названные процедуры имеют значительное сходство с теми, которые составляют ОМК. Но в логике управления есть существенные различия, очевидные при рассмотрении двух стратегий, одна из которых разработана в рамках ОЭСР, другая же является наглядным примером открытого метода координации в действии. Речь идет о стратегии ОЭСР в области занятости (Job Strategy) и Европейской стратегии занятости. Наличие этих двух стратегий означает, что существуют два режима «мягкого» управления, направленные на решение одной и той же проблемы и имеющие общую зону действия¹¹⁷.

Имплементация Европейской стратегии занятости выглядит следующим образом. Она представляет собой повторяющийся процесс, протекающий на разных уровнях управления. Этот процесс начинается с разработки Комиссией основных идей об оптимальной стратегии занятости, которой следует придерживаться государствам-членам. Комиссия развивает эти идеи, обсуждая их с Советом министров, значимыми социальными акторами, такими, как союзы и организации работодателей, а также привлекая представителей экспертного сообщества. Эти общие идеи приобретают конкретную форму и содержание в виде годовых документов-руководств, сродни ОНЭП, предлагаемых Комиссией и корректируемых и утверждаемых Советом министров. Каждый год государства-участники составляют национальные планы действий, намечающие в общих чертах национальную стратегию имплементации «европейских» рекомендаций. В конце года Комиссия и Совет оценивают действия отдельных государств и планируют новый комплекс документов, очерчивающих общий курс движения по пути решения проблемы безработицы.

Конкретные стадии процесса осуществления Европейской стратегии занятости выглядят так:

1) Разработка общей концепции. Для того, чтобы составить стратегию повышения занятости, Комиссия нуждается в самом общем представлении о том, что препятствует росту занятости и что стимулирует его.

2) Идентификация лучших исполнителей среди государств-членов и лучших национальных практик. В поисках оптимального решения, Комиссия обращается к успешному опыту государств-членов, с тем чтобы лучшие национальные практики были включены в стратегию повышения занятости.

3) Конкретизация Европейской стратегии занятости в виде определенных документов-путеводителей (guidelines), намечающих общие направления политики. Эти документы указывают действия, которые следует предпринять государствам для модификации своих национальных политических курсов в области занятости. Цель состоит в создании обширной стратегии, пронизывающей все сферы (политику в

¹¹⁷ 19 государств-членов ЕС являются одновременно членами ОЭСР.

области налогообложения, безработицы, образования, гендерную политику), которые влияют на занятость.

4) Консультации с социальными партнерами¹¹⁸ и гражданским обществом. В начале Люксембургского процесса¹¹⁹ консультации были менее интенсивными, теперь же Комиссия обязана проводить официальные консультации с Европейским парламентом, Экономическим и социальным комитетом, Комитетом регионов и Комитетом занятости прежде обнародования окончательного варианта предложенных ею направлений координации и корректировки национальных политических курсов. Возросло вовлечение разнообразных групп интересов в процесс неформальных консультаций.

5) Утверждение руководящих документов, предложенных Комиссией. Первые предложения Комиссии были представлены для утверждения Европейскому совету на Люксембургском саммите 1997 г., посвященном проблемам занятости. В последующие годы предложения Комиссии и Общий доклад о занятости (Joint Employment Report) стали сначала обсуждаться на декабрьских встречах Европейского совета. Затем документы-руководства Комиссии утверждаются с помощью голосования квалифицированным большинством на объединенном заседании Совета министров экономики и финансов и министров труда и социального развития. На этой стадии государства-члены могут пересмотреть предложения Комиссии.

6) Имплементация на национальном уровне. После утверждения предложений Комиссии каждое государство-участник ЕС составляет национальный план действий, с тем чтобы инкорпорировать выработанную разветвленную стратегию занятости, выраженную в руководящих документах, в свою национальную политику в данной области.

7) Наблюдение и инспектирование. Каждый год Комиссия изучает процесс имплементации общих направлений политики в сфере занятости государствами-членами. Она использует национальные планы действий, отчеты о ходе выполнения поставленных задач, ответы на собственные запросы для оценки соответствия национальной практики общему курсу. Основываясь на этой оценке, Комиссия может предложить Совету направить государствам-членам рекомендации. Такая рекомендация санкционируется Советом с помощью голосования квалифицированным большинством голосов.

8) Общий доклад о занятости. В конце годового цикла Комиссия и Совет составляют Общий доклад о положении в сфере занятости в Союзе и об имплементации общих направлений политики в данной области государствами-членами.

9) Новый цикл. Работа над Общим докладом о занятости включает в себя две первые процедуры нового цикла (разработку общей концепции и идентификацию лучших исполнителей), таким образом, новый цикл начинается сразу с конкретизации Европейской стратегии занятости на начавшийся год. На данном этапе Комиссия может пересмотреть общую концепцию того, что препятствует росту занятости и определить новых лучших исполнителей среди государств-членов, а также изменить общие стратегические перспективы и цели¹²⁰.

¹¹⁸ Под социальными партнерами понимаются профсоюзы, с одной стороны, и объединения работодателей – с другой.

¹¹⁹ Процесс осуществления Европейской стратегии занятости получил название Люксембургского процесса.

¹²⁰ Trubek D. M. and Mosher J. *New Governance, EU Employment Policy, and the European Social Model.*// Symposium: Mountain or Molehill? A Critical Appraisal of the Commission White Paper on Governance// Jean Monnet Working Paper № 6. 2001. P.8.

Важную роль в этом процессе играют и индикаторы, которые используются при оценке национальных планов реализации стратегии. Каталог используемых индикаторов ежегодно утверждает Комитет по занятости. В общей сложности имеется 40 основных и 26 дополнительных индикаторов¹²¹. К основным индикаторам относятся: индикатор, выражающий долю безработных¹²² от числа активного населения, индикатор, определяющий численность людей, длительное время не имеющих работы, индикатор роста занятости и др. Дополнительные индикаторы определяют процентное соотношение занятых и безработных по возрастным группам, долю безработной молодежи в общей численности экономически активного населения, число занятых на недавно созданных предприятиях и т.д.¹²³. Комиссия в данном процессе координации усилий по борьбе с безработицей определяет фарватер, в рамках которого национальные государства движутся в общем русле, соревнуясь друг с другом. Комиссия привлекает и неправительственных акторов, совместно с ней они вырабатывают общие подходы, которые затем реализуются национальными органами власти.

Стратегия в области занятости ОЭСР сочетает в себе рекомендации, касающиеся макроэкономической и структурных политик. Она излагает принципы, учреждает набор показателей, индикаторов; в ее рамках проводится количественный анализ, а государства ранжируются в соответствии с их успехами на пути преодоления безработицы. Важным процедурным элементом является многостороннее наблюдение, реализуемое посредством подготовки экспертных обзоров.

Две стратегии при их процедурной схожести отличают разные подходы и логика управления¹²⁴. Цель Европейской стратегии занятости – достижение полной занятости. Стратегия исходит из возможности достижения полной занятости и сохранения управляемости инфляцией одновременно. Комплекс экономических и структурных мер с этой точки зрения обеспечивает защиту от высоких темпов роста инфляции. Между тем как в ОЭСР придерживаются мнения, согласно которому безработица является структурной или «натуральной», т.е. есть не ускоряющий инфляцию уровень безработицы (NAIRU). Полная занятость приведет к недопустимо высокому уровню инфляции. Поэтому она нежелательна. Есть и другие различия в подходах, что приводит к разным рекомендациям, выраженным в Европейской стратегии занятости и в Стратегии ОЭСР в области занятости. Кроме того, важное различие состоит в том, что стратегии разрабатываются разными по своей природе организациями.

ОЭСР – международная организация. Европейский союз – это сложное политическое целое, легитимность которого опирается на обширный консенсус между разнородными участниками интеграционного проекта. Стратегия ОЭСР, несмотря на сходство процедур, следует экспертно-бюрократической логике. В то время как Европейская стратегия занятости, учитывая реальные интересы национальных государств, социальных групп и граждан, следует политической логике.

¹²¹ См. сайт: http://europa.eu.int/comm/employment_social/employment_strategy/docindic_en.htm

¹²² Данный показатель позволяет учесть долю безработных мужчин и не имеющих работы женщин в общей численности экономически активного населения.

¹²³ Подробнее см. Conclusions of the Employment Committee on the Indicators Group's report on the indicators to be used in the Joint Employment Report (EMCO/24/181103/EN): <http://europa.eu.int>

¹²⁴ См. об этом Noaksson N. and Jacobsson K. The Production of Ideas and Expert Knowledge in OECD. The OECD Jobs Strategy in Contrast with the EU Employment Strategy // Score Rapportserie. №. 7. 2003. P.69.

Несмотря на то, что сосуществование двух стратегий, казалось бы, влечет за собой противоречия, оба режима управления мирно уживаются друг с другом¹²⁵. Противоречивым, на первый взгляд, выглядит следующий факт. Государства-члены ОЭСР приняли на себя политические обязательства по выполнению рекомендаций стратегии в области занятости. В то же время, несмотря на то, что важнейшей характеристикой ОМК, и соответственно, Европейской стратегии занятости, является ее добровольный характер, национальные государства участвуют в Люксембургском процессе и стремятся следовать диктуемым им коллегиально рекомендациям. Государства-члены ОЭСР, являющиеся членами ЕС, не могут одновременно придерживаться и той, и другой стратегий. Важно, что государства имеют возможность выбора, так как несмотря на какие бы то ни было политические обязательства ни ОЭСР, ни ЕС не могут заставить их выполнять рекомендации. Впрочем, стратегии не только конкурируют между собой, но и являются взаимно дополняющими. Разработано и запущено несколько программ сотрудничества между ОЭСР и ЕС в области преодоления безработицы, существует обмен данными. Дополняя друг друга, стратегии самокорректируются, т.к. разрабатываются независимо друг от друга, тем самым являясь взаимными барометрами, что в целом позволяет более комплексно решать проблему безработицы.

Создание открытого метода координации породило обширную дискуссию¹²⁶ в научных и политических кругах, которая по противоположности высказываемых позиций и оценок сравнима с дискуссией о природе Европейского союза. Как пример таких противоположных оценок можно привести взгляд на ОМК как на «третий путь» развития «европейского» управления, инструмент, способный в значительной мере снизить остроту проблемы дефицита демократии в политической системе ЕС, и позицию, согласно которой открытый метод координации является межправительственным механизмом принятия решений¹²⁷, но тем не менее, непрозрачным и неподотчетным гражданам. Подобный разнобой во мнениях связан со значительным многообразием и сложностью процедур и процессов, объединенных под сенью ОМК, его распространением на все новые и новые сферы политики. Попытки осмысления данного управленческого метода сталкиваются и с дефицитом эмпирических сведений. Это связано с относительной новизной ОМК и сложным сочетанием горизонтальных и вертикальных процессов внутри открытого метода координации.

Открытый метод координации направляет процесс конвергенции социальных систем с помощью принятия общих целей и индикаторов. ОМК стал также институциональным выражением транснационального взаимодействия, связанного с ростом числа и влияния разнообразных политических сетей. Кроме того, ОМК сам порождает возникновение новых структур, организованных по сетевому принципу. Открытый метод координации может быть также осмыслен как скоординированная борьба за лидерство. Национальные правительства «борются» за привлекательность для хозяйствующих субъектов, хозяйствующие субъекты – за конкурентоспособность на рынке, Еврокомиссия – за лидерство среди

¹²⁵ Ibid. P. 10.

¹²⁶ О ней см.: de la Porte, C., Pochet, P. The OMC Intertwined with the Debates on Governance, Democracy and Social Europe: Research on the Open Method of Co-ordination and European Integration // *Observatoire Sociale Européen*. European Trade Union Institute. June. 2003. P. 29-31; Borrás S. Jacobsson K. The Open Method of Co-ordination and New Governance Patterns in the EU // *Journal of European Public Policy*. 2004. Vol.11. №2. P. 195-204.

¹²⁷ См.: Berghman J., Okma G.H.K. The Method of Open Co-ordination: Open Procedures or Closed Circuit? *Social Policy Making between Science and Politics* // *European Journal*. № 43. 2003. P. 5-7; Lang H. Die Methode der offenen Koordinierung im Rentenbereich // *WISO-Dokumente*. Heft 50, Oktober 2003. S. 6.

интеграционных институтов и расширение сферы влияния, Евросоюз в целом, согласно Лиссабонской стратегии, – за повышение своей конкурентоспособности на мировой арене.

В условиях все более углубляющейся дифференциации политической системы ЕС, в основном вызванной различиями в социально-экономическом развитии ее основных элементов, сохранение ее целостности будет достигаться за счет распространения основанных не на санкциях, а на переговорах и взаимном обучении методах управления. В условиях Единого внутреннего рынка созданный в 2000 г. открытый метод координации является щадящим инструментом реформирования национальных систем социального обеспечения государств-членов ЕС. После принятия новых государств-членов неравномерность социально-экономического развития отдельных элементов интеграционной системы усилилась. Поэтому открытый метод координации будет востребованным и в будущем, сохраняя актуальность и успешно развиваясь. Прототипом открытого метода координации являются методы «многостороннего наблюдения», применяемые в международных организациях.

В интеграционных условиях ОМК приобрел новые черты. Он не является сугубо межправительственным, в нем содержится своего рода «сетевая форма» наднационального управления. Комиссия, исполняя функцию секретариата, поддерживает государства-члены в ходе осуществления ими открытой координации. Впрочем, она как наднациональный орган развила в ходе выполнения своих, казалось бы, сугубо технических функций, тесные контакты с региональными властями. Примером этого служит «местное измерение» (Local dimension) Европейской стратегии занятости. Внимание к проектам, создающим новые рабочие места и реализуемым на местном уровне, характерно и для Стратегии занятости ОЭСР. Однако между двумя «местными измерениями» этих стратегий есть существенное различие. Комитеты ОЭСР не имеют наднациональных полномочий. Комиссия же как наднациональный орган стремится к расширению своих компетенций. Ту же цель преследуют и региональные и местные власти. Их сотрудничество с наднациональными институтами (прежде всего, Комиссией и ЕП) позволяет им оказывать больше влияния на министров своих федеральных правительств. Таким образом открытый метод координации подготавливает почву для более тесной интеграции в сферах социальной политики и внедрения в них элементов метода Сообщества.

Как правило, представления о наднациональном управлении, по крайней мере, если судить по исследованиям, посвященным Евросоюзу, подразумевают, что такое управление иерархично. Сама логика возникновения наднационального управления в Европе способствовала укреплению этой точки зрения. Национальные правительства в начале 50-х годов прошлого века делегировали часть своих полномочий в четко оговоренных сферах новым наднациональным органам. Сам акт делегирования прояснял отношения между наднациональными институтами и национальными правительствами. Наднациональные институты осуществляли политику в ряде сфер. Они могли принудить государства-члены интеграционного объединения к надлежащей имплементации принятого на наднациональном уровне решения. В то же время в интеграционном объединении развивался и другой метод выработки решений – межправительственный. Межправительственный подход традиционно используется для согласования позиций в рамках международных организаций. Нарочитое разделение сфер и методов принятия и исполнения решений в интеграционном объединении препятствовало становлению

альтернативной точки зрения, согласно которой наднациональное управление в современном мире может сочетать в себе иерархические и «сетевые» элементы.

В данной главе показано, что метод наднационального управления в ЕС заметно эволюционировал в ходе строительства ЕВР, а также в связи с изменением системных параметров самого Евросоюза. Теперь метод Сообщества все чаще включает в себя горизонтальную координацию между наднациональными институтами и субправительственными, а также неправительственными акторами на стадии подготовки и исполнения решений. В связи с этим сам акт делегирования перестает быть ключевой предпосылкой для наднационального управления.

Опыт европейской интеграции позволяет сформулировать и ряд общих гипотез относительно возможных форм международного управления. Во-первых, наднациональный принцип может проникать и в классические международные межправительственные организации. «Внешнее управление» по отношению к конкретному государству всё труднее идентифицировать, будь оно строго наднациональным или международным. Во-вторых, межправительственные рабочие группы, экспертные сообщества способны подготавливать внедрение «готовых» норм на территории тех государств, которые даже не были вовлечены в выработку подобных «готовых» решений. Конфликтный потенциал этой практики рассматривается в следующей главе на примере «внешнего измерения» интеграционного управления.

Глава 3. «Внешнее измерение» интеграционного управления

3.1. Особенности реализации внешнеполитической стратегии Евросоюза на примере постсоветского региона

Внешнеполитическая сфера деятельности ЕС имеет свою собственную специфику. Национальный уровень власти здесь обладает большей степенью автономии по отношению к коммунитарным институтам, нежели в тех сферах, которые относятся к областям исключительной либо совместной компетенции Союза.

Применение управленческого подхода, основанного на сетевой либо многоуровневой трактовке понятия «governance», для анализа внешнеполитической стратегии Евросоюза изначально имело лишь ограниченный эвристический потенциал. Но относительно новая тенденция развития международной активности ЕС, выразившаяся в возникновении «внешнего измерения» у некоторых из внутренних направлений его политики, повысила значимость управленческого подхода. В развитие «внешнего измерения» таких направлений внутренней политики Евросоюза, как энергетическое и транспортное, активно вовлечены наднациональные институты. Как раз они способствуют европеизации, которая в большинстве случаев является прямым следствием практики наднационального управления в ЕС. Если еще в недавнем прошлом исследователи европеизации изучали трансформацию национальных политических систем государств-членов ЕС под влиянием европейской интеграции, то теперь все больше внимания уделяется европеизации государств, не входящих в Евросоюз.

Представленный в настоящей главе анализ реализации внешнеполитической стратегии Евросоюза в постсоветском регионе, а также рассмотрение Энергетического и Транспортного диалогов Россия-ЕС служат верификации различных гипотез. В частности, уточняется, стало ли «внешнее измерение» транспортной и энергетической политики ЕС своего рода проявлением европеизации и экспорта интеграционных норм и стандартов, или же внешняя составляющая внутренней политики ЕС в большинстве случаев направлена всего лишь на создание двусторонних режимов и должна анализироваться с помощью классических подходов и методов в рамках теории международных отношений.

Вообще при анализе внешнеполитических действий Европейского союза следует учитывать природу этого объединения и современный этап его институционального развития. Европейский союз не является государством. Поэтому процессы формирования его позиции на международной арене протекают иначе, чем у национальных государств. У нас нет оснований говорить о «внешней политике» Европейского союза, вкладывая в это понятие традиционный смысл. В институциональной структуре Евросоюза нет министерства иностранных дел, с помощью которого определялись бы принципы, направления и формы деятельности этой организации на мировой арене. При выработке внешнеполитических решений, в зависимости от предметной сферы, баланс полномочий властных инстанций разного уровня различен. Кроме того, национальные правительства по факту проводят полноценную внешнюю политику. Для Евросоюза вообще характерен полицентризм принятия решений, регулирующих отношения интеграционной группировки с государствами, не входящими в нее. Тем более, в текущий момент эта особенность приобрела центральное значение среди факторов, определяющих «внешнюю политику» Евросоюза.

Все без исключения государства-члены признают необходимость сплоченной позиции Евросоюза, усиления «единого голоса» ЕС по международным вопросам.

Стратегия, основанная на компенсации слабой легитимности внутри ЕС за счет активных внешнеполитических действий, отражающих единство всего Евросоюза, является уже не в первый раз опробованным средством выхода из тупиков лабиринта интеграционного строительства. Конструирование ЕС в качестве «глобального» игрока, с одной стороны, и обострившаяся конкуренция за властный ресурс внутри Евросоюза – с другой, являются факторами, оказывающими значительное влияние на характер взаимодействия ЕС с другими субъектами международного права.

Европейский союз является одним из тех субъектов международных отношений, которые включают государства постсоветского пространства в зону своих интересов. Военные действия в Южной Осетии в августе 2008 г. свидетельствуют об обострении борьбы за ресурсы, расположенные на территории, которую занимал СССР. Кроме того, это признак незавершенности процессов ее политического структурирования. Ответом Евросоюза на признание Российской Федерацией независимости Южной Осетии и Абхазии стала реализация инициативы «Восточное партнерство»¹²⁸. В Европейской стратегии безопасности 2003 г. можно прочесть, что одна из задач Европейского союза заключается в создании «кольца хорошо управляемых стран»¹²⁹ к востоку от него и вдоль его границ в Средиземноморье. В поле зрения политического руководства ЕС находятся и государства Средней Азии. В декабре 2006 г. Европейский совет постановил разработать политическую стратегию ЕС в отношении Средней Азии¹³⁰. Вообще ЕС видит себя одним из центров силы на международной арене, наряду с обеспеченными значительными ресурсами национальными государствами. В «Региональной стратегии помощи Средней Азии на период 2007-2013 гг.» подчеркивается, что «ЕС продвигает свои ценности и интересы, действуя одновременно и как континентальный центр силы (continental power) и как глобальный экономический и политический игрок, используя при этом различные инструменты, начиная с Общей внешней политики и политики безопасности, оказания финансовой помощи, торговых соглашений и заканчивая «внешним измерением» своей внутренней политики в различных сферах»¹³¹.

В таком качестве Евросоюз неизбежно вступает в конкурентную борьбу с другими субъектами международных отношений. На постсоветском пространстве, помимо него, ключевыми игроками являются Россия, США и Китай. Между тем именно Россия сама принадлежит к числу постсоветских государств и является камнем преткновения для государств-членов Евросоюза, препятствующим полномасштабной реализации подхода ЕС в отношении других государств СНГ¹³².

¹²⁸ В Восточном партнерстве участвуют все государства-члены Евросоюза, а также Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина. Несмотря на то что в документах ЕС отрицается антироссийский характер Восточного партнерства, сама история его создания свидетельствует о стремлении Евросоюза проводить политику сдерживания России в постсоветском регионе. Подробнее о Восточном партнерстве см. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "Eastern Partnership". Brussels, 3.12.2008. COM(2008) 823 final.

¹²⁹ Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности, одобренная Европейским советом на саммите в Брюсселе 12 декабря 2003г. (www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIRU.pdf)

¹³⁰ Она была утверждена Европейским советом в июне 2007 г.

¹³¹ European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf)

¹³² Государствами-членами СНГ являются Азербайджан, Армения, Белоруссия, Казахстан, Киргизстан, Молдавия, Россия, Таджикистан и Узбекистан. При этом Туркмения участвует в СНГ в качестве ассоциированного члена, Украина не ратифицировала Устав СНГ, поэтому де-юре она не является членом СНГ, относясь к государствам-учредителям Содружества. Грузия же прекратит свое членство в Содружестве с августа 2009 г.

Международная ситуация в рассматриваемом регионе пока характеризуется отсутствием одного гегемона, чья сфера влияния не оспаривалась бы другими акторами. Ранее им являлся Советский Союз. Теперь на его место, среди других, претендует Россия. У России есть ряд преимуществ, связанных с тем, что центры советской инфраструктуры управления располагались на ее территории. Стратегия Евросоюза на постсоветском пространстве неизбежно подразумевает не только сотрудничество с Россией, но и замещение Москвы как центра международного управления. На этом пути ЕС уже добился определенных результатов. Три бывшие советские республики вошли в его состав в 2004 г. Кроме того, такие государства Варшавского договора, как Польша, Венгрия, Болгария, Румыния, а также Чехия и Словакия¹³³ вошли в ЕС в 2004 и 2007 гг.

Субъекты международных отношений взаимодействуют на постсоветском пространстве и обмениваются ресурсами. Каждый из конкурирующих за влияние игроков может предложить новым независимым государствам определенный их набор. В свою очередь Евросоюз очерчивает перед бывшими республиками СССР совершенно четкую стратегию развития и связанные с ней преимущества. «Проевропейский» выбор открывает перспективы поступательного развития общего рынка между ЕС и постсоветскими государствами. Он подразумевает внедрение опыта региональной интеграции и использование опробованных в ЕС моделей межправительственного сотрудничества. Евросоюз заинтересован в мирных, демократических и экономически процветающих государствах Восточной Европы, Южного Кавказа и Центральной Азии. Вовлечение в орбиту «европейского» управления, европеизация означают применение разработанных в ЕС норм и стандартов в различных сферах, начиная с инвестиционной и заканчивая природоохранной. В диалоге ЕС с его восточными соседями всегда присутствует нормативный элемент. Соблюдение демократических норм и прав человека – неременный атрибут успеха во взаимодействии с ЕС, получения финансовой поддержки по линии коммунитарных программ.

Кризисное регулирование, миротворческие операции, поддержание мира и повышение безопасности на постсоветском пространстве, оказание поддержки существующим режимам в борьбе с радикальными политическими группировками, охране границ – именно те сферы, в которых взаимодействие с Россией в столицах других постсоветских государств зачастую расценивается как более эффективное и привлекательное, нежели взаимодействие с ЕС. Ориентация на Москву удобна еще и потому, что не требует равнения постсоветских режимов на развитые демократии Европы.

Привлекательность же государств данного региона для глобальных игроков не в последнюю очередь определяется наличием у ряда из них значительных месторождений углеводородов. Именно для ЕС приоритетный интерес на пространстве СНГ в среднесрочной перспективе заключается в обеспечении надежности поставок энергоносителей. Упрочить свою энергетическую безопасность он намерен в первую очередь за счет сокращения энергетической зависимости от России. Для Евросоюза постсоветские государства важны в качестве партнеров, поставляющих и транспортирующих энергоресурсы. Государствами-поставщиками являются большая часть стран Средней Азии и Азербайджан. Но как раз в этом контексте обнаруживаются не только партнерский, но и конкурентный характер отношений Россия-ЕС. Ведь энергетический потенциал постсоветских государств представляет интерес и для России¹³⁴. Конфликт интересов России и Евросоюза на

¹³³ Образованные после распада Чехословакии.

¹³⁴ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. / Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации (www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1)

постсоветском пространстве не ограничивается только вопросами энергетики. Однако институционализация партнерских отношений между названными выше субъектами и новыми независимыми государствами в энергетической сфере может оказаться важным шагом к усилению сотрудничества и в сфере безопасности.

Между тем в Европейском союзе накоплен обширный и уникальный опыт в сфере институционализации межправительственного сотрудничества. Оно может приобретать различные формы, следовать различной логике принятия решений, диктуемой разными методами управления, опробованными внутри ЕС (от традиционных до новых). Институционализация отношений ЕС с постсоветскими государствами в сферах «низкой» политики (энергетика, транспорт, защита окружающей среды) не так безобидна, как может показаться на первый взгляд.

Евросоюз проводит регулярный энергетический диалог с Арменией, Азербайджаном, Белоруссией, Грузией, Казахстаном, Киргизией, Молдавией, Украиной, Узбекистаном, Таджикистаном и Туркменией в рамках так называемой Бакинской инициативы. В ней также участвуют Иран и Турция, а Россия является наблюдателем. Импульс этой инициативе был дан на Энергетической конференции, которая проходила в Баку 13 ноября 2004 г. ЕС в Бакинской инициативе представлен Генеральным директором (ГД) транспорта и энергетики Комиссии, ГД внешних сношений, Бюро помощи и кооперации (EuropeAid Cooperation Office). Бакинская инициатива реализуется с помощью совместных рабочих программ сроком в несколько лет, нацеленных на гармонизацию правовых и технических стандартов. Кроме того, «в рамках новых инструментов внешней помощи, согласно бюджету ЕС на 2007-2013 гг., планируется удвоить финансовые средства для помощи центральноазиатским государствам»¹³⁵. В последующие годы ЕС планирует определить ключевые элементы долгосрочного партнерства с среднеазиатскими государствами. Одной из целей этого партнерства будет реализация политики, охватывающей все ключевые компоненты энергетического сектора, обеспечивающей бесперебойный поток инвестиций, необходимых для разведки и добычи энергоносителей в Средней Азии. Сверх этого, ЕС уже в текущий момент оказывает поддержку государствам Центральной Азии по развитию нового энергетического и транспортного коридора Каспий – Черное море – ЕС.

В отношении постсоветского пространства ЕС осуществляет свою стратегию, с помощью целого ряда инструментов, по-разному институционально оформленных. Так, на государства Средней Азии не распространяется Европейская политика соседства, в то время как Армения, Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Молдавия и Украина являются ее участниками. В рамках Планов действий Европейской политики соседства определяется пропорциональное соотношение развития кооперации в разных сферах (policy mix). Ведь инструментарий внешнеполитических действий Евросоюза включает в себя не только «внешнее измерение» внутренней политики ЕС в энергетическом секторе, но и Общую внешнюю политику и политику безопасности, кооперацию в сфере внутренних дел (правосудие, свобода, безопасность), политику содействия развитию, торговую и природоохранную политику.

Среди названных государств-участников Европейской политики соседства только Азербайджан обладает значительными запасами углеводородов. Зато Грузия и Украина (в меньшей мере Белоруссия и Молдова) являются государствами, без участия которых невозможно развитие альтернативных маршрутов поставок углеводородов в ЕС. Пространственно-территориальный ресурс в этой связи не

¹³⁵ European Union and Central Asia: Strategy for a New Partnership / Council of the European Union. General Secretariat. October 2007. QC-79-07-222-29-C. (www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/librairie/PDF/EU_CtrlAsia_EN-RU.pdf)

менее привлекателен, чем энергетический. Если институционализация сотрудничества с Азербайджаном идет в рамках Бакинской инициативы, то сотрудничество в сфере энергетики между ЕС и Украиной может стать рабочей моделью развития партнерских отношений с другими государствами-транзитерами. Тем более, что взаимодействие в энергетической сфере между Украиной и ЕС находится на сравнительно продвинутом уровне. Украина расценивается в ЕС как стратегический партнер в сфере диверсификации поставок углеводородов в Евросоюз¹³⁶. Более 40% импорта натурального газа в ЕС проходит через украинские трубопроводы. Сотрудничество в области энергетики – основной компонент взаимодействия Украина-ЕС. 23 марта 2009 г. сторонами была подписана так называемая Газовая декларация, основное внимание в которой уделено модернизации газотранспортной системы Украины. А ранее, 1 декабря 2005 г., в Киеве на саммите Украина-ЕС был подписан Меморандум о понимании в энергетической сфере. Он очерчивает общую стратегию, нацеленную на прогрессивную интеграцию украинского энергетического рынка с внутренним энергетическим рынком ЕС и состоит из «дорожных карт», охватывающих четыре отдельные сферы, а именно: 1) ядерная безопасность; 2) интеграция рынков электроэнергии и газа; 3) повышение безопасности энергоснабжения и транспортировки углеводородов; 4) повышение эффективности, безопасности, а также экологических стандартов в угольном секторе¹³⁷.

Меморандум предусматривает составление «дорожной карты», касающейся энергоэффективности, возобновляемых источников энергии и мер по борьбе с изменением климата. Наряду с энергетическим сотрудничеством Украина-ЕС вполне ожидаемым выглядит интенсификация отношений ЕС с Грузией, оказание поддержки этой стране в ходе строительства диверсифицированной инфраструктуры, необходимой для дальнейшего освоения и транзита энергетических ресурсов Каспия. Усиление кооперации в энергетической сфере не может не повлечь за собой укрепление сотрудничества по другим азимутам. Ведь энергетическая политика важный, но не единственный элемент стратегии Евросоюза в отношении постсоветских государств.

ЕС и его институты в принципе действуют как своеобразный пул ресурсов, усиливая продвижение общего интереса государств-членов. Между государствами-членами Евросоюза имеется разделяемое всеми из них представление о выгодности совместных действий на наднациональном уровне в ходе реализации внешнеполитической стратегии на постсоветском пространстве. Вполне понятно, что те государства-члены ЕС, которые не могли бы быть допущены к ресурсному обмену в рассматриваемом регионе в силу недостаточной национальной ресурсной базы, благодаря ЕС получают возможность участвовать в нем. Тот же подход выгоден и более обеспеченным ресурсами государствам-членам ЕС, так как совместные действия повышают их шансы на успех перед лицом конкурентов.

Однако полномасштабная реализация «европейского» подхода к развитию отношений с членами СНГ невозможна без выработки четкой концепции развития отношений с РФ. Представления об оптимальном сценарии развития отношений Россия-ЕС внутри Евросоюза варьируются от 1) идеи о партнерстве с признанием ведущей роли России в обеспечении региональной безопасности¹³⁸, до 2) идеи сдерживания России¹³⁹, что не исключает 3) постепенную европеизацию РФ¹⁴⁰. В

¹³⁶ European Neighborhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy Paper 2007-2013 (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enp_csp_ukraine_en.pdf)

¹³⁷ Ibid. P.8.

¹³⁸ Такая позиция во многом близка Германии.

¹³⁹ Подобная точка зрения близка Великобритании и ряду новых государств-членов Евросоюза.

данном контексте последовательное развитие партнерских отношений с Россией не может не означать усечение глобальных амбиций ЕС, которые он намерен реализовать на постсоветском пространстве с помощью различных инструментов. Поэтому в текущий момент внешнеполитические действия ЕС скорее направлены на одновременную европеизацию и сдерживание России.

Тем не менее среди государств-членов Евросоюза нет единства в отношении России как одного из главных конкурентов в рассматриваемом регионе. К тому же внешняя политика РФ, направленная на недопущение переориентации постсоветских государств на другие центры силы, вызывает подозрительность в Брюсселе и государствах-членах Евросоюза. В связи с этим общий климат отношений Россия-ЕС характеризуется низким градусом доверия друг к другу.

Среди государств-членов Евросоюза более или менее условно можно выделить сторонников жесткого сдерживания Москвы, прагматиков и тех, кто следует в общем русле «европейской» политики, в зависимости от того, чья позиция окажется более убедительной в ходе делиберативного процесса на наднациональном уровне интеграционной системы. Для анализа конфликта интересов между правительственными акторами внутри ЕС необходимо учитывать многоуровневый характер системы выработки и принятия решений в этом объединении. Наряду с наднациональными институтами, образующими коммунитарный уровень выработки политики, в ЕС действуют национальные правительства, отстаивающие государственные интересы. В результате возникают зачастую не очевидные конфигурации расстановки сил во властной архитектуре Союза.

К активным сторонникам политики своеобразного «сдерживания» Москвы на постсоветском пространстве в целом можно отнести Бельгию, Великобританию, Латвию, Литву, Польшу, Чехию и Эстонию. Анализируя внешнеполитические установки Бельгии, можно отметить, что в результате размещения на ее территории руководящих органов НАТО и Евросоюза это государство стало одним из центров выработки европейской интеграционной и евроатлантической политики. Экономика Бельгии выигрывает от такого «центрального» положения, поэтому ее внешняя политика, как правило, «идет в ногу» с политикой Евросоюза. Бельгия всецело поддерживает политику ЕС по отношению к государствам Центральной и Восточной Европы, а также Центральной Азии. В принципе в Совете и Европейском совете возможно создание негласной коалиции между Бельгией, Польшей, Чехией и Венгрией, так как эти новые государства-члены являются основными торговыми партнерами Бельгии.

Рассматривая подробнее позицию Великобритании, необходимо сказать, что среди целей, стоящих перед ее внешнеполитическим ведомством, не последнее место занимает стимулирование развития глобальной экономики, которая основывалась бы на малом потреблении углеводородов. В Белой книге об энергетике, подготовленной Министерством торговли и промышленности для представления парламенту, среди энергетических вызовов Великобритании указываются¹⁴¹: 1) повышение цен на топливо и более медленная, чем ожидалось, либерализация энергетических рынков ЕС в то время, когда государство все более и более полагается на импортируемые энергоносители; 2) усиление рисков, связанных

¹⁴⁰ Европеизация подразумевает приведение внутренних норм, стандартов, управленческих структур в соответствие с уже выработанным в ходе интеграционного строительства сводом норм и стандартов, режимов управления.

¹⁴¹ Meeting the Energy Challenge. A White Paper on Energy. May 2007. Department of Trade and Industry presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty. CM 7124. P. 6.

с концентрацией остающихся резервов нефти и газа на Ближнем Востоке, в Северной Африке, России и Средней Азии. Международная стратегия Великобритании в энергетическом секторе основывается на расширении области применения рыночных принципов за пределы ЕС. Великобритания также придерживается мнения, что новые Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и третьими государствами (прежде всего Россией) должны отражать принципы Энергетической хартии. Сверх того, Лондон поощряет процесс определения и развития газового и нефтяного потенциалов Азербайджана, Казахстана и Туркмении с целью ускорения развития новой транзитной инфраструктуры. Постсоветское пространство один из тех регионов мира, где кооперация в рамках ЕС оказывается эффективным средством защиты интересов Объединенного Королевства. Поэтому Великобритания способствует претворению в жизнь последовательного внешнеполитического курса ЕС в Восточной Европе, на Южном Кавказе и в Средней Азии. Она также сторонница жесткой линии в отношении Москвы.

Сходная позиция характерна и для Латвии, Литвы и Эстонии¹⁴². Они активно поддерживают общеевропейский подход на постсоветском пространстве. Сверх этого европейские наднациональные структуры представляются в трех прибалтийских столицах как противовес российскому влиянию, с опорой на который Латвия, Литва и Эстония могут отстаивать свои экономические интересы в диалоге с Россией.

Между тем как Польша – безусловный политический лидер среди новых государств-членов ЕС, расположенных в Восточной Европе. Как самое крупное из них Польша стала основным выразителем совершенно особенной, характерной именно для «постсоветских» государств (за исключением России), системы представлений о мировой политике. Польский подход к определению внешнеполитических интересов является образцовым подтверждением теоретических выкладок приверженцев исторического институционализма. Такая категория, как «path dependence», то есть предопределенность институционального развития, вытекающая из предшествующего опыта, может по праву быть инструментом анализа внешнеполитических приоритетов польского государства. Именно исторические причины объясняют то, что суверенитет и его обеспечение являются двумя первостепенными приоритетами Польши. Польша – это государство, руководителями которого движут не только экономические интересы, но и идея о не до конца реализованной роли этой страны в западной цивилизации¹⁴³. При сопоставлении документов польского МИДа с документами внешнеполитических ведомств «старых» государств-членов ЕС проявляется разительный контраст между сугубо прагматичным подходом западноевропейских демократий к определению внешнеполитических приоритетов и «миссионерским» подходом Польши. Так, Польша предпринимает усилия по укреплению прозападного выбора Украины. Те же особенности в большей или меньшей мере характерны для внешней политики партнеров Польши по Вышеградской группе¹⁴⁴, прежде всего Чехии, а также для других государств с социалистическим прошлым. Они склонны представлять свое членство в ЕС как «лучший опыт» и продвигают

¹⁴² Подробнее см. официальные позиции МИДа Латвийской Республики (www.am.gov.lv/ru/security), Литовской республики (www.urm.lt), МИДа Эстонии (www.vm.ee/eng/kat_176/1430.html)

¹⁴³ См., например, официальные документы польского правительства (www.poland.gov.pl/Principles_and_Objectives_of_Polands_Foreign_Policy_430.html)

¹⁴⁴ В Вышеградскую группу стран входят Польша, Чехия, Венгрия и Словакия. «Вышеградская четверка» стремится внести свой вклад в создание архитектуры европейской безопасности. При этом она основывается на взаимодополняющей кооперации и координации внутри существующих структур ЕС и НАТО.

«роевропейский» выбор для тех государств постсоветского пространства, которые по тем или иным причинам ориентируются на Россию.

В ЕС наднациональный уровень управления не является всего лишь площадкой согласования интересов и выразителем общего для всех членов Союза консенсуса. Наднациональные институты, а также должностные лица коммунитарного уровня, например, Верховный представитель ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности заинтересованы в увеличении собственных полномочий. Практика консолидации членов ЕС перед лицом некоей внешней силы, потенциально представляющей угрозу, активно используется наднациональными институтами ЕС для расширения своих полномочий в различных секторах внутренней политики Евросоюза. Это явление можно наблюдать и в сфере энергетической политики ЕС. Либерализация рынков электроэнергии и газа идет с пробуксовками, и Комиссия прибегает к конструированию внешней угрозы (риски растущей энергозависимости, ненадежность энергопоставок)¹⁴⁵ для продвижения строительства внутреннего энергетического рынка ЕС. Таким образом, наднациональные институты продвигают, наряду с указанными государствами-членами ЕС, более неуступчивую внешнеполитическую линию в отношении Российской Федерации, при этом выступая за активизацию диалога с другими постсоветскими странами.

В некоторой оппозиции к ним стоят такие государства-члены ЕС, как Германия, Греция, Италия, Словакия, Финляндия, Франция. Они заинтересованы не только в вытеснении России из ее традиционной сферы влияния, но и в партнерстве с ней, признавая ее ключевую роль в обеспечении безопасности в регионе. Так, Германия придает значение стратегическому партнерству с Россией на двусторонней основе и на уровне ЕС. Общие германо-российские интересы гораздо важнее различий. В официальных документах МИДа Германии отмечается, что Россия несет часть общей ответственности за стабильность в мире (на Балканах, Ближнем и Среднем Востоке, Центральной Азии, в вопросах контроля над вооружениями и энергетической безопасности)¹⁴⁶. Сверх того, Германия является важнейшим экономическим партнером России, а Россия – важнейшим поставщиком энергоресурсов для Германии.

В свою очередь сегодняшние двусторонние политические отношения Греции с Россией отмечены духом близкого сотрудничества и взаимного доверия. А развитие греко-российских связей в области энергетики могло бы вполне стать моделью отношений для государств Юго-Восточной Европы¹⁴⁷. В то время как Италия развивает привилегированные экономические отношения с Россией, Словакия расценивает РФ как важного партнера в сфере безопасности¹⁴⁸. Финляндия заинтересована также в кооперации с Россией. Для Финляндии имеет приоритетное значение выработка нового Соглашения между Россией и ЕС. Согласно финской

¹⁴⁵ См., например, Green Paper: a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy / Commission of the European Communities. Brussels, 8.3.2006. COM(2006) 105 final. (http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_en.pdf)

¹⁴⁶ См. видение развития отношений с РФ Министерства иностранных дел Германии (<http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/RegionaleSchwerpunkte/Russland/Russland-Uebersicht.html>)

¹⁴⁷ См. документы МИДа Греции (<http://www.mfa.gr/www.mfa.gr/en-US/Policy/Geographic+Regions/Russia++Eastern+Europe++Central+Asia/Bilateral+Relations/Russia>)

¹⁴⁸ См.: Report on the Fulfilment of the Sloval Foreign Policy Tasks in 2007 P. 18 (http://www.mzv.sk/servlet/content?MT=/App/WCM/main.nsf/vw_ByID/ID_B282288063522198C1256C7D003A13DF_SK&OpenDocument=Y&NCH=Y&menu=0&OB=0&LANG=EN)

позиции в ЕС должен быть выработан новый консенсус в отношении России¹⁴⁹. Франция же вообще реализует более дифференцированную стратегию в отношениях с постсоветскими государствами, не сводимую лишь к общей для всего ЕС стратегии. В подходе Франции приоритетное место занимает усиление ее политического и экономического присутствия в регионе¹⁵⁰.

Другое дело, что платформу для общих действий Союза удастся найти с опорой на те государства, которые придерживаются линии развития добрососедских отношений со всеми государствами постсоветского пространства одновременно, так как их основные интересы лежат в других регионах мира. К таким государствам с учетом ряда нюансов можно причислить Австрию, Венгрию, Данию, Ирландию, Испанию, Кипр, Люксембург, Мальту, Нидерланды, Португалию, Словению, а также Болгарию, Румынию и Швецию.

Все они активно поддерживают Европейскую политику соседства и Стратегию ЕС в отношении Средней Азии. Так, Нидерланды отмечают, что ценность коммунитарного подхода очевидна в таких секторах, как борьба с изменением климата и энергетика¹⁵¹. В то же время для них характерен конструктивный подход к развитию отношений с Россией¹⁵². В свою очередь Испания подчеркивает важность отношений с Россией как мировой державой. В официальных документах Министерства иностранных дел Испании Россия определяется как стратегический партнер ЕС и стратегический партнер Испании, отмечается роль России в обеспечении безопасности на европейском континенте. Также при изучении документов австрийского МИДа, можно сделать вывод о том, что Австрия в отношении постсоветского пространства проводит политику в общем русле подхода ЕС. Можно отметить, что из всех стран СНГ Австрия выделяет Россию. В ее официальных документах отмечается, что ЕС и Австрия стремятся к стратегическому партнерству с Россией¹⁵³. Наконец, для ряда государств важны продвижение и реализация отдельных инициатив, согласованных на наднациональном уровне. Так, основные внешнеполитические интересы Болгарии на востоке Европы сосредоточены в черноморском регионе. Этот регион расценивается политическим руководством данного государства как «мост» к другим регионам: Дунайскому – на Западе, Каспийскому бассейну и Средней Азии – на Востоке¹⁵⁴. Евросоюз с помощью различных инструментов, в том числе и «Синергии Черного моря», стремится развить энергетический и транспортный коридоры от Центральной Азии и Каспия через Черное море к государствам Евросоюза. Румыния, как и Болгария, отмечает важность Европейской политики соседства для развития всесторонней и гибкой стратегии ЕС в черноморском регионе. Внешняя

¹⁴⁹ Speech by Mr Jukka Valtasaari, Secretary of State: "European Security and Russia", the Institute of Strategic Studies, Islamabad, Pakistan, 22nd January 2001 // Ministry for Foreign Affairs of Finland / Speeches, 1/24/2001. (<http://formin.finland.fi/public/?contentid=53779&contentlan=2&culture=en-US>)

¹⁵⁰ См., например, обзор стратегии Франции в отношении Средней Азии (http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files_156/central-asia_1964/index.html)

¹⁵¹ Nicolai A. Minister for European Affairs. The Netherlands and Europe. From Dream to Action. / Ministry of Foreign Affairs. Second edition. June 2006. Order code BZDR 6590 (http://www.minbuza.nl/binaries/pdf/eu-cooperation/the_netherlands_and_europe_from_dream_to_action_1.pdf)

¹⁵² Bot, B., Minister of Foreign Affairs. Why Russia and the EU need one another. «Times of Malta», 19 October 2004.

¹⁵³ См., например, обзор российско-австрийских отношений на сайте Министерства иностранных дел Австрии (<http://www.bmeia.gv.at/aussenministerium/aussenpolitik/europa/osteuropa/russische-foederation.html>)

¹⁵⁴ О черноморских приоритетах внешней политики Болгарии см.: http://www.mfa.bg/en/index.php?option=com_content&task=view&id=5101&Itemid=308

энергетическая стратегия Румынии укрепляется в ходе реализации общего для всего ЕС подхода к обеспечению энергобезопасности¹⁵⁵.

Конфликт интересов государств-членов Евросоюза в их отношениях с Россией не только не позволяет им выработать последовательную стратегию развития сотрудничества с Российской Федерацией, но и препятствует полной реализации амбициозной внешнеполитической стратегии на постсоветском пространстве, уже согласованной на интеграционном уровне. В среднесрочной перспективе это может привести к «авантюризации» внешней политики государств-членов Евросоюза. Многие из них уже длительное время вовлечены во взаимодействия, происходящие одновременно на нескольких площадках. Они напрямую взаимодействуют с другими субъектами международного права на мировой арене, но в то же время взяли на себя обязательства проводить согласованную в рамках ЕС внешнеполитическую линию. В данный момент возможность играть свою «игру», презентуемую в качестве партии в общеевропейском концерте, возросла. Состояние конкурентной борьбы за ресурсы, расположенные за пределами ЕС, заставляет одни государства-члены Евросоюза упрекать другие в отсутствии общего подхода, постоянно апеллировать к идее общесоюзного консенсуса. Такая ситуация развязывает руки всем участникам интеграционного процесса, так как в определенный момент они могут пересмотреть свои позиции и подходы, а возможно, и договоренности, ссылаясь на необходимость учета позиций партнеров по ЕС.

На фоне общей панорамы внешнеполитической деятельности Евросоюза в постсоветском регионе его взаимодействие с Россией является ключевым показателем возможностей и пределов «внешнего европейского» управления. Среди других постсоветских государств Россия является наиболее серьезным конкурентом Евросоюза. Евросоюз стремится реализовать двустороннюю стратегию одновременного сдерживания и европеизации России. Если политика сдерживания носит явно односторонний и недружественный характер, то политика европеизации выглядит более изощренной. С одной стороны, не все нормы и стандарты, выработанные в ЕС, лишены здравого смысла, и некоторые из них могут быть полезны в решении задач модернизации, стоящих перед РФ. С другой же, путь европеизации, на который встал ряд небольших западно- и восточноевропейских государств, не членов ЕС, чреват утерей лидерства в конкретном регионе. Для государства с обширными национальными интересами стратегия Швейцарии, Норвегии или Украины приемлема далеко не во всем. Насколько внешнее измерение интеграционного управления успешно развивается в российском направлении рассматривается на примере Энергетического и, отчасти, Транспортного диалога Россия-ЕС.

Важно отметить, что альтернативой внешнего управления может быть традиционное международное сотрудничество, осуществляемое на равноправной основе. Поэтому для анализа отношений Россия-ЕС используется не только концепция «governance», но и классические подходы науки о международных отношениях. Среди них в данной связи может быть названа теория международного режима. Она достаточно полно разработана и предоставляет обширный методологический инструментарий для исследования различных форм международного сотрудничества. Основоположником теории является американский политолог С. Креснер. Он определяет международный режим как «согласованный между акторами свод принципов, норм, правил и процедур

¹⁵⁵ Priorities of Romania's Foreign Policy in 2007 // Romania Ministry of Foreign Affairs (<http://www.mae.ro/index.php?unde=doc&id=11639&idlnk=1&cat=3>)

принятия решений в каком-либо предметном поле политики»¹⁵⁶. Теория международного режима была выбрана в качестве основного подхода к изучению Энергетического диалога Россия-ЕС. Она более сориентирована на изучение изменчивых, «текучих», еще не обретших строгие организационные очертания форм международного сотрудничества.

¹⁵⁶ Krasner Stephen D. Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables // International Regimes. Ithaca, 1983. P. 1.

2.2. Энергетический диалог Россия-ЕС

В настоящий момент вопросы энергетической политики занимают верхние строки повестки дня отношений Россия-ЕС. Эта тенденция нашла отражение в буме аналитических и публицистических материалов на данную тему. Даже их краткий обзор позволяет сделать вывод о том, что созданные институты сотрудничества России и Евросоюза в энергетической сфере имеют чрезвычайно низкую эффективность

Уже восемь лет существующий Энергетический диалог между Россией и Европейским союзом выглядит достаточно неплодотворным институциональным инструментом двустороннего взаимодействия. Может ли он быть рассмотрен в качестве инструмента создания двустороннего режима между Россией и ЕС? Принес ли он какие-либо плоды? Были ли установлены с его помощью договоренности, которые соблюдаются обеими сторонами? Ответ на эти вопросы позволит оценить среднесрочные и долгосрочные перспективы сотрудничества России с ЕС и общий потенциал распространения на сопредельные территории интеграционного управления.

Энергетический диалог был учрежден на Парижском саммите Россия-ЕС в октябре 2000 г. Согласно Общей декларации, принятой на саммите, Энергетический диалог способствует прогрессу в определении параметров энергетического партнерства между Россией и ЕС, а также предоставляет возможность для обсуждения всех вопросов, затрагивающих интересы обеих сторон, в частности, отношения между государствами-поставщиками и государствами-потребителями энергоресурсов¹⁵⁷. В 2005 г. ЭнергодIALOG стал элементом так называемой «дорожной карты» по реализации Общего европейского экономического пространства¹⁵⁸. Создание Общего пространства подразумевает полномасштабное развитие «открытого и интегрированного рынка между Россией и ЕС»¹⁵⁹. Фактически имеется в виду установление некоего нового, общего для России и Евросоюза, двустороннего международного режима. Ведь открытие рынка требует согласия сторон о принципах и нормах регулирования деятельности хозяйствующих субъектов, наличия общего свода правил и процедур их выработки.

Примечательно, что согласованная в 2003 г. на саммите Россия-ЕС в Риме концепция четырех общих пространств не является юридически обязывающим документом. И исполнение «дорожных карт», представляющих собой план развертывания общих пространств, зависит от доброй воли подписавших их сторон. В этой связи особый интерес представляет то, как обе стороны определяют проблему, для решения которой создан ЭнергодIALOG. Кроме того, важно изучить, какие акторы, помимо официальных представителей Евросоюза и России, вовлечены в диалоговый процесс. Казалось бы, ЭнергодIALOG соответствует ряду основных признаков международного режима. Так, в рамках ЭнергодIALOGA развиты процедуры принятия решений по конкретным секторам сотрудничества. Определены его цели. Есть ясные механизмы подотчетности. С помощью Энергетического диалога стороны достигли вполне конкретных результатов. Но в то же самое время между сторонами Диалога имеются разительные расхождения в понимании

¹⁵⁷ Joint Declaration of the EU-Russia Summit. Paris, 30 October 2000. (http://ec.europa.eu/external_relations/russia/summit_30_10_00/statement_en.htm)

¹⁵⁸ Четыре «дорожные карты» были подписаны на двустороннем саммите Россия-ЕС 10 мая 2005 г. в Москве.

¹⁵⁹ «Дорожная карта» по Общему экономическому пространству. Встреча на высшем уровне Россия – Европейский союз. Москва, 10 мая 2005 / Официальный сайт Президента РФ (<http://www.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152811.shtml>).

ключевых принципов. Кроме того, правила взаимного открытия внутренних энергетических рынков России и Евросоюза всё еще находятся в стадии выработки. А исполнение установленных норм можно без труда различить разве что в таком секторе сотрудничества, как энергоэффективность. Эта очевидная двойственность Диалога требует более тщательного анализа.

Вообще к основным целям Энергетического диалога относятся: 1) обеспечение стабильности на энергетических рынках, надежного экспорта и импорта; 2) модернизация российского энергетического сектора; 3) повышение энергоэффективности; 4) сокращение выбросов парниковых газов в ходе производства и использования энергии¹⁶⁰. Даже этот перечень позволяет сделать вывод о том, что первая из указанных целей ЭнергодIALOGа является самой труднодостижимой. Это связано с «отсутствием доверия между сторонами Диалога»¹⁶¹. В то же время прогресс в двустороннем сотрудничестве очевиден на пути движения к таким целям, как модернизация российского энергетического комплекса, а также энергоэффективность.

Диалог основан на согласованных принципах¹⁶². К ним относится, в первую очередь, верховенство закона. Диалог учрежден в соответствии с принципами рыночной экономики, согласно с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.¹⁶³ Некоторые принципы были выработаны в ходе ведения ЭнергодIALOGа. Например, после того как Энергетический диалог был включен в «дорожную карту» по созданию Общего экономического пространства, произошло некоторое уточнение его принципов. Были выделены недискриминация, транспарентность, «добросовестное управление»¹⁶⁴. Более того, на саммите Россия-ЕС в 2006 г. в Сочи лидеры ЕС подчеркнули важность принципа «взаимности» в отношении доступа к рынкам, инфраструктуре и инвестициям. Со своей стороны, президент РФ В. Путин призвал к взаимности в отношении доступа российского капитала к ключевым секторам промышленности государств-членов ЕС. Принцип взаимности подчеркивается обеими сторонами. Но понимается он не всегда одинаковым образом¹⁶⁵. Всегда ли стороны придерживаются его неуклонно? Пример газовой темы Энергетического диалога покажет, что соблюдение этого принципа часто оказывается под вопросом. Причем в его неисполнении стороны обоюдно упрекают друг друга.

Энергетический диалог имеет разветвленную институциональную структуру, что типично для международных режимов. Эта структура поддерживает процесс принятия решений в рамках Диалога. При запуске Энергетического диалога было образовано четыре тематических группы (тематическая группа по торговле энергоносителями; тематическая группа по инвестициям; тематическая группа по энергетическим технологиям и инфраструктуре; тематическая группа по энергоэффективности и окружающей среде)¹⁶⁶. В состав тематических групп входят представители Министерства промышленности и энергетики России и Генерального директората транспорта и энергетики Европейской комиссии. Тематические группы представляют собой своего рода «гибкую» форму секретариата Энергетического

¹⁶⁰ First Dialog's Synthesis report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress1_en.pdf)

¹⁶¹ Интервью автора с сотрудником Генерального директора внешних связей Европейской комиссии.

¹⁶² Joint Declaration of the EU-Russia Summit. Paris, 30 October 2000.

¹⁶³ Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation. OJ L 327, 28.11.1997, p. 4.

¹⁶⁴ Roadmap on Common Economic Space

(http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf)

¹⁶⁵ Press release on EU-Russia Summit in Sochi on 26 May 2006.

(www.delrus.ec.europa.eu/en/news_801.htm)

¹⁶⁶ First Dialog's Synthesis report.

диалога Россия-ЕС. Члены тематических групп выполняют административные задачи. Они готовят встречи министра промышленности и энергетики РФ и члена Комиссии. Они же обеспечивают вовлечение в Энергетический диалог заинтересованных представителей бизнес-сообщества. Шестой доклад о прогрессе, достигнутом в ходе Энергетического диалога, информирует о том, что более «100 экспертов» из России и ЕС вовлечены в работу тематических групп.

Сами тематические группы имеют комплексную структуру. Она «состоит из двух уровней: координационного и экспертного»¹⁶⁷. На координационном уровне «работают чиновники, они выполняют функции секретариата, организуя встречи экспертов, семинары и консультации»¹⁶⁸. Часть экспертов «назначается государствами-членами ЕС и Россией»¹⁶⁹. Круглый стол промышленников и предпринимателей Россия-ЕС также «делегирует своих представителей для работы в тематических группах. На экспертном уровне также представлены сотрудники международных финансовых институтов»¹⁷⁰.

Процесс принятия решений в рамках Диалога имеет многоуровневую структуру. Саммиты Россия-ЕС формируют повестку дня Диалога, оценивают его результаты. Рассмотрение результатов Диалога на двусторонних саммитах обеспечивает подотчетность деятельности его участников, а также гарантирует выполнение поставленных ранее задач. У Энергетического диалога есть два координатора: член Комиссии, курирующий вопросы энергетической политики, а также министр промышленности и энергетики РФ. Они представляют на двусторонних саммитах доклады о прогрессе, достигнутом в рамках Диалога. Полномочия координаторов сфокусированы на общем стратегическом планировании и развитии Диалога. Они принимают решения о возможности модернизации его внутренней структуры. На уровне имплементации принятых решений действуют тематические группы.

Гибкая и в то же время хорошо развитая внутренняя структура ЭнергодIALOGA позволила достигнуть вполне определенных результатов на некоторых направлениях сотрудничества. С помощью Энергетического диалога Россия и ЕС разрешили проблему по так называемым оговоркам о месте назначения (*destination clause*), содержащимся в долгосрочных контрактах о поставках российского газа в государства-члены Евросоюза¹⁷¹. Одним из других ранних достижений ЭнергодIALOGA было разъяснение вопроса о возможном введении ограничений государством-членом ЕС или Евросоюзом в целом на импорт натурального газа из одного источника. Возможность подобного ограничения вызывала озабоченность у российской стороны. Для решения этого вопроса в рамках Диалога был создан особый институциональный механизм. Комиссия учредила специальную экспертную группу, в состав которой вошли представители государств-членов. В итоге Российской Федерации было дано разъяснение об отсутствии в Евросоюзе подобных ограничений¹⁷².

Наиболее заметным результатом ЭнергодIALOGA стало учреждение в Москве Центра энергетических технологий Россия-ЕС. Его основной задачей было поощрение сетевой кооперации между заинтересованными сторонами, поддержка прямых контактов между представителями разных уровней государственной власти

¹⁶⁷ Интервью автора с сотрудником Генерального директората энергетики и транспорта Европейской Комиссии.

¹⁶⁸ Там же.

¹⁶⁹ Там же.

¹⁷⁰ Там же.

¹⁷¹ Sixth Dialog's progress report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress6_en.pdf).

¹⁷² Third Dialog's progress report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress3_en.pdf).

России и стран-участниц ЕС, а также частного сектора. С этой целью Центр организовывал конференции, семинары и круглые столы, координировал работу региональных энерготехнологических центров. Он создавал площадки для обмена идеями, информацией, поддерживал реализацию конкретных проектов. Центр «претворил в жизнь много достойных проектов. Он координировал участие всех затронутых сторон, проводил исследования. Центр являлся успешной формой сотрудничества»¹⁷³.

Энергоэффективность является еще одной такой успешной сферой, так как «в ней практически нет спорных, дискуссионных вопросов»¹⁷⁴. Проекты, посвященные энергосбережению, проводившиеся в Архангельской и Астраханской областях, а также в Калининграде, были завершены в 2007 г. Они получили высокую оценку обеих сторон Диалога. Эти проекты были нацелены на энергосбережение и экологически безвредное использование энергоресурсов. Успех этих проектов вдохновил стороны Диалога на составление каталога российских проектов, которые могли бы получить финансовую поддержку с помощью специальных механизмов Киотского протокола. Имеется «множество новых конкретных инициатив, направленных на повышение энергоэффективности. Они уже реализуются. В 2007 г. был запущен проект по развитию возобновляемых источников энергии. В его реализацию вовлечены федеральные и региональные органы государственной власти РФ»¹⁷⁵.

Более того, общие проекты осуществляются и в других тематических секторах Диалога. Например, постепенно реализуется проект по соединению электроэнергетических систем России и граничащих с ней государств-членов ЕС. Он был определен сторонами Диалога в качестве начинания, благодаря которому могла бы быть создана в дальнейшем стратегически важная инфраструктура, представляющая взаимный интерес для России и Евросоюза. Координаторы Диалога в своем третьем докладе о прогрессе¹⁷⁶ приветствовали проведение исследований для уточнения технических требований соединения двух электроэнергетических систем. Исследования проводятся Союзом координации передачи электроэнергии (Union for the Coordination of Transmission of Electricity, UCTE) и Единой энергетической системой России.

Таким образом, Энергетический диалог Россия-ЕС обладает целым рядом черт, присущих международным режимам. Во-первых, Диалог функционирует в соответствии с согласованными обеими сторонами принципами. Во-вторых, он имеет достаточно разветвленную структуру для принятия решений. В-третьих, были предприняты важные шаги для достижения поставленных целей, например, в области энергоэффективности. Более того, в сфере энергоэффективности можно наблюдать совпадение ожиданий акторов. Но эти результативные темы Энергетического диалога оказались в тени взаимных обвинений России и ЕС, которые получают широкое освещение в СМИ. Публикации в средствах массовой информации создают информационную среду, в которой осуществляется «диалоговое» взаимодействие. Публичная сфера создает расхожее представление о прогрессе, достигнутом в результате запуска Энергетического диалога. Ее беглый обзор выявляет пункты наибольшего расхождения позиций Евросоюза и России. Отсутствие взаимопонимания по ряду вопросов препятствуют развитию на основе

¹⁷³ Интервью автора с сотрудником Генерального директората энергетики и транспорта Европейской комиссии.

¹⁷⁴ Там же.

¹⁷⁵ Там же.

¹⁷⁶ Он размещен на сайте: http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/311/sum64_rus.doc

ЭнергодIALOGA более институционализированной формы энергетического сотрудничества.

Во-первых, отсутствует взаимность в подходах к развитию внутренних рынков газа, доминирующих на наднациональном уровне в ЕС и на национальном уровне в России. Это во многом связано с противоположностью интересов государств-потребителей и государств-поставщиков природного газа. Если сосредоточить внимание на анализе того, соблюдаются ли согласованные принципы, совпадают ли обоюдные ожидания сторон Диалога в таких областях, как развитие рынков, безопасность энергоснабжения, общие инфраструктурные проекты, то выявятся основные узлы конфликта интересов России и Европейского союза.

Асинхронность развития внутренних газовых рынков ЕС и России является ключевой причиной различий в понимании принципа взаимности, в особенности в том, что касается требования обоюдного открытия рынков. Напротив, развитие внутреннего рынка электроэнергии ЕС, его дальнейшая либерализация идет в ногу с процессами модернизации электроэнергетической отрасли в России. Эта синхронность способствует результативности Энергетического диалога по электроэнергетической тематике. Совершенно противоположная ситуация характерна для газового сектора. В последние годы Евросоюз предпринял масштабную либерализацию национальных рынков газа своих государств-членов и развивает единый внутренний газовый рынок, в то время как в России укрепляет свои позиции газовая компания «Газпром». Российская внутренняя энергетическая политика во многих своих аспектах может быть описана как ресурсный национализм, что, в принципе, означает очень незначительный приток иностранных инвестиций. В «Энергетической стратегии РФ» подчеркивается роль государства в обеспечении национальной энергетической безопасности¹⁷⁷. В то же самое время в этой Стратегии предусматривается формирование либерализованного газового рынка. Тем не менее, реформа внутреннего рынка газа в России должна осуществляться обдуманно, шаг за шагом. Более того, согласно Энергетической стратегии естественная монополия в газовой сфере не подвергается сомнению¹⁷⁸. Таким образом, концепции регулирования рынков газа в России и в ЕС значительно различаются между собой. Потребители находятся в центре внимания концепции ЕС, в то время как государство не теряет своего ключевого значения в российском подходе к развитию рынка.

В Евросоюзе процесс открытия национальных рынков газа государств-членов также идет шаг за шагом. Комиссия выдвигает соответствующие законопроекты, а после их принятия инспектирует исполнение. Так называемый Третий пакет энергетических законопроектов представляет собой один из шагов на пути создания Единого внутреннего энергетического рынка. Он был обнародован Европейской комиссией в сентябре 2007 г.¹⁷⁹ В контексте изучения Энергетического диалога между Россией и Евросоюзом Третий энергопакет представляет существенный интерес. В нем предусмотрен специальный «пункт о взаимности». Согласно «пункту о взаимности», если иностранная компания намерена приобрести пакет акций системного оператора одного из государств-членов ЕС, то должно быть заключено соглашение между ЕС и государством пребывания иностранной компании. По этому

¹⁷⁷ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. (<http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>)

¹⁷⁸ Там же.

¹⁷⁹ 9 января 2009 г. Совет принял единогласно общие позиции по предложениям Комиссии, составляющим Третий энергопакет. Они не изменяют в корне инициативы Комиссии. «Пункт о взаимности» сохранился. После процедуры рассмотрения законопроектов и общих позиций по ним Совета, Европарламент одобрил Третий энергопакет 21 апреля 2009 г. Теперь требуется только его формальное одобрение Советом ЕС.

соглашению европейским компаниям будет предоставлено право также приобретать акции системных операторов газового рынка соответствующего государства. Кроме того, правила разграничения деятельности по управлению газовой инфраструктурой от собственно коммерческой деятельности (торговля газом), должны применяться в отношении той самой компании, которая намерена участвовать в управлении системой передачи газа и в его распределении в ЕС. Этот «пункт о взаимности» прежде всего затрагивает интересы крупнейшей российской компании «Газпром». В полуофициальных кругах ЕС он был даже назван «пунктом о Газпроме», введенным с целью обеспечения «энергетической безопасности Евросоюза»¹⁸⁰. На официальном уровне в Евросоюзе утверждается, что «пункт о взаимности» не является пунктом о Газпроме». Согласно этой точке зрения, «если первоначальное предложение Комиссии будет одобрено Европарламентом и Советом, Газпром не будет иметь возможности контролировать распределительные сети точно так же, как и любая другая европейская вертикально интегрированная компания»¹⁸¹.

Российская сторона в рамках ЭнергодIALOGа выдвинула свои контраргументы. Российские официальные представители подчеркивают структурные и технические различия между рынками электроэнергии и газа. Соответственно, то, что является благом для электроэнергетической отрасли, не обязательно является таковым и для газовой. министр промышленности и энергетики РФ В. Христенко подчеркнул, что не все в Третьем пакете энергетических законопроектов вызывает позитивную реакцию в России. Поэтому аналогия между рынком газа и рынков электроэнергии, возникающая в ходе дискуссии о либерализации обоих секторов, – ошибочна¹⁸². Более того, российский Министр рассматривает «пункт о взаимности» в качестве протекционистской меры, затрудняющей доступ инвесторов к сети передачи газа ЕС¹⁸³. В целом, российская позиция соотносится с официальной точкой зрения ряда государств-членов Евросоюза. Они также были озабочены предложениями, выдвинутыми Комиссией в Третьем энергетическом пакете. Например, предложением о разграничении активов крупных национальных энергетических компаний по различным сферам деятельности¹⁸⁴. Но если государства-члены Союза занимают ключевые позиции в процессе принятия решений внутри ЕС и могут модифицировать предложения Комиссии в ходе заседаний Совета, то Россия не имеет никаких юридических прав на участие в законотворческой деятельности в Евросоюзе.

ЭнергодIALOG и его тематические группы оказываются в этой связи нужным инструментом выработки обеими сторонами общего видения и подхода. По мере того, как выявлялись все новые и новые пункты расхождения позиций России и ЕС, структура ЭнергодIALOGа менялась. Например, ввиду отсутствия общего подхода к регулированию энергетических рынков, стороны решили объединить три

¹⁸⁰ 3rd energy package: after electricity, Industry MEPs turn on Gas. (http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/051-28764-133-05-20-909-20080513STO28753-2008-12-05-2008/default_en.htm)

¹⁸¹ Интервью с сотрудником Генерального директора внешних связей Европейской комиссии.

¹⁸² Дорогие проекты, непростые риски / Ответы на вопросы журналистов министра промышленности и энергетики РФ В. Христенко. 23.10.07

(<http://www.minprom.gov.ru/press/release/showNewsIssue?url=activity/energy/news/330>)

¹⁸³ Кто остался на трубе / интервью министра промышленности и энергетики РФ В. Христенко журналу «Итоги». 1 ноября 2007 г. (<http://www.minprom.gov.ru/appearance/interview/74>)

¹⁸⁴ Уже одобренный Европарламентом Третий пакет содержит требование не только юридического разделения деятельности по сбыту и транспортировке газа и электроэнергии, но и не допускает одновременного владения одним юридическим лицом крупными пакетами акций сбытовых и транспортных компаний (так называемое разграничение по собственности). Ряд государств-членов ЕС добились включения в Третий пакет еще двух альтернативных «разграничению по собственности» моделей разделения деятельности энергетических компаний.

существующие тематические группы (по инвестициям, по торговле и по инфраструктуре) в одну, которая рассматривала бы вопросы развития энергетических рынков¹⁸⁵. Мандат четвертой тематической группы по энергоэффективности был продлен¹⁸⁶. Работа новой группы по развитию энергетических рынков была сосредоточена на взаимообмене информацией о развитии внутренних рынков электроэнергии, нефти и газа в России и Евросоюзе, а также об их регулировании.

Вообще реформирование институциональной структуры международной кооперации свидетельствует о необходимости ее адаптации к изменившимся условиям, новым реалиям и вызовам. Это также косвенный признак недовольства участвующих в сотрудничестве сторон степенью его эффективности. Но даже реформирование структуры Диалога не дало ожидаемых результатов. Российской стороной, в частности, отмечается, что «вопрос о «дискриминационных, ограничительных мерах в отношении третьих стран¹⁸⁷ остается нерешенным»¹⁸⁸. Тем не менее, взаимное открытие газовых рынков России и ЕС в будущем не исключено. Но оно будет происходить медленно в связи с тем, что инвестиционный потенциал ЕС в России по ряду причин гораздо больше, нежели российский инвестиционный потенциал в Евросоюзе. Экономика «ЕС мощнее российской. Рынок Евросоюза в принципе открыт для иностранных инвестиций. Российский рынок в настоящий момент не настолько открыт. Но долгосрочной целью Энергодialogа в том числе является обоюдное открытие рынков для привлечения российских инвестиций в экономику ЕС и наоборот»¹⁸⁹. В настоящий момент Европейская комиссия «готова вести переговоры с третьими странами о соглашении, которое позволило бы иностранным компаниям участвовать в активах распределительных сетей ЕС в обмен на доступ компаний из ЕС на рынок этой третьей страны»¹⁹⁰.

Энергетический диалог представляет собой институциональные рамки, с опорой на которые ведутся переговоры о возможном создании двустороннего режима между Россией и ЕС во всех или нескольких секторах энергетической отрасли. Но сам по себе Энергетический диалог не является международным режимом. Он не устанавливает общих запретительных или разрешительных правил для ЕС и России. Нормы, касающиеся взаимного открытия энергетических рынков, все еще являются предметом дискуссии.

Трудности, которые препятствуют развитию более совершенных форм энергетического сотрудничества России и ЕС, связаны не только с различием подходов к регулированию внутренних рынков газа. В более общем плане их причиной является различие в определениях проблемы, которую требуется решить с помощью Энергетического диалога Россия-ЕС. Стороны могут рассматривать одну и ту же проблему с различных точек зрения. Все международные режимы, существующие в мире, созданы для решения каких либо проблем. Поэтому определение и восприятие проблемы политическими акторами является предметом первостепенной важности для анализа Энергодialogа.

В этой связи необходимо учитывать природу акторов, учредивших Энергетический диалог и в нем участвующих. Энергетический диалог был основан государственным (Россия) и негосударственным (Евросоюз) акторами. Евросоюз

¹⁸⁵ Eight Dialog's progress report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress8_en.pdf)

¹⁸⁶ Eight Dialog's progress report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress8_en.pdf)

¹⁸⁷ Имеется в виду Третий пакет энергетических законопроектов, предложенный Комиссией.

¹⁸⁸ News. Russia-EU. 5th Mai 2008.

(<http://www.minprom.gov.ru/press/release/showNewsIssue?url=activity/inter/news/205>)

¹⁸⁹ Интервью с сотрудником Генерального директора внешних связей Европейской комиссии..

¹⁹⁰ Там же.

имеет сложную природу, включая в свой состав 27 стран. Все они вовлечены в процессы выработки энергетической политики Союза. В этой сфере ЕС делит свои полномочия с государствами-членами. Совет и Европарламент, как правило, совместно принимают решения. Комиссия является инициатором управленческого процесса внутри ЕС. Но его энергетическая политика имеет и «внешнее измерение». Причем Комиссия, а не Совет или Европейский совет, играет ведущую роль в развитии энергетических отношений с другими странами. До первого раунда восточного расширения ЕС Комиссия практически не имела возможности развивать или участвовать в реализации мощной единой «европейской» политики в отношении России. Но после восточного расширения наднациональные институты, в том числе и Комиссия, получили возможность формировать более жесткую политику ЕС в отношении России, заручившись поддержкой новых государств-членов Союза. Тем более, что внешнеполитические успехи Евросоюза могут способствовать дальнейшей интеграции внутри него. При этом следует принять во внимание, что подавляющее большинство новых государств-членов ЕС были наиболее обеспокоены наличием той проблемы, которую ЭнергодIALOG призван решить.

Эта проблема может быть охарактеризована как зависимость ЕС от поставок российских энергоносителей, с одной стороны, и зависимость России от Евросоюза как крупнейшего рынка их сбыта. Зависимость может создавать риски для безопасности. В этой связи целью ЭнергодIALOGа является перевод зависимости в своего рода «позитивную взаимозависимость», которая основывалась бы на надежном экспорте и импорте энергопродуктов. Но для этого необходимо доверие и взаимопонимание между ЕС и Россией. Однако как раз их и трудно достичь, так как Россия и ЕС являются не только партнерами в энергетической сфере. Они еще и конкуренты за энергоресурсы, расположенные на постсоветском пространстве. Согласно своей Энергетической стратегии «Россия заинтересована в долгосрочном и масштабном вовлечении в свой топливно-энергетический баланс углеводородных ресурсов (в особенности, натурального газа) центральноазиатских государств-членов Содружества независимых государств»¹⁹¹. В то же самое время в официальных документах Евросоюза подчеркивается, что «значительные энергетические ресурсы Центральной Азии, а также стремление этого региона диверсифицировать своих торговых партнеров и пути доставки энергоносителей могут способствовать удовлетворению нужды ЕС в импорте энергоресурсов и обеспечении собственной энергобезопасности»¹⁹².

Концепция безопасности поставок энергоресурсов играет ключевую роль в развитии энергетической политики Евросоюза. Если сами энергоресурсы и конкуренция за них являются объективно существующими параметрами сотрудничества Россия-ЕС, то ожидания акторов и созданные ими концепции создают субъективные рамки взаимодействия. Различия в субъективном восприятии проблемы и подходов к ее решению стали одной из основных причин низкой эффективности Диалога во многих секторах. Для наглядности следует проанализировать изменения подхода ЕС к определению своей энергобезопасности.

В самом начале Диалога безопасность поставок энергоносителей понималась скорее в технических, нежели политических терминах. В соответствии с первым докладом о результатах Диалога, безопасность энергопоставок основывается на диверсификации, то есть увеличении маршрутов их транспортировки из России в ЕС. Стороны предполагали, что такая диверсификация только увеличит их

¹⁹¹ Энергетическая стратегия России на период до 2020 г. (<http://www.minprom.gov.ru/docs/strateg/1>).

¹⁹² The EU and Central Asia: Strategy for a New Partnership. Council of the European Union. The Permanent Representatives Committee. Brussels, 31 May 2007. 10113/07. P. 5.

взаимозависимость¹⁹³. Прямо противоположная концепция обеспечения энергетической безопасности ЕС фигурирует в официальных документах Союза в настоящий момент. Согласно им, энергобезопасность ЕС необходимо обеспечить с помощью развития более эффективных механизмов кризисного менеджмента, а также сокращения зависимости Евросоюза от одного поставщика¹⁹⁴. В документе Комиссии «Внешняя политика на службе энергетических интересов Европы» диверсификация источников энергетического импорта указывается в качестве ведущего принципа результативной внешней политики¹⁹⁵. Европейский совет в свою очередь подчеркнул необходимость «единого голоса» ЕС, заговорить которым Союзу помогло бы укрепление его взаимосвязей с Центральной Азией, регионами Каспийского и Черного морей¹⁹⁶.

Соответственно, изменение субъективного восприятия проблемы и возможных угроз, которое в ЕС было тесно связано с восточным расширением, повлекло за собой переосмысление внешнеполитических интересов Союза. А это в свою очередь усилило конкуренцию между ним и Россией. Стороны стали развивать односторонние подходы к решению проблемы взаимозависимости в энергетической сфере. Усилился дефицит доверия между ними. Если стратегия ЕС сосредоточена на поиске альтернативных поставщиков, то Россия не только ищет альтернативные рынки сбыта, но и стремится закрепить свое доминирующее положение на европейском рынке. Но при этом она не всегда учитывает процесс внутренней трансформации Союза.

Россия продолжает создавать альянсы с крупными «старыми» государствами-членами ЕС. Например, поддержка немецкого и российского правительств играет важную роль в реализации проекта по строительству газопровода «Норд Стрим». Действительно, в свое время альянсы крупных, развитых стран внутри ЕС, например, «германо-французский» тандем, воспринимались европейской общественностью (даже самими отцами-основателями интеграционного объединения) как движущий мотор интеграции. Это позволило в 1990-е гг. оформить отношения Россия-ЕС как зависимую переменную дву(трех)стороннего сотрудничества России и «ключевых» государств-членов Союза.

Но после вступления в ЕС в 2004 и 2007 гг. двенадцати новых государств его стратегия в отношении постсоветского пространства изменилась. Десять новых членов ЕС были частью социалистического мира, в котором доминировал СССР, а три из них входили в состав Советского Союза. Такой особый исторический опыт отличает новых членов Европейского союза от «старых». В связи с этим германо-российский альянс воспринимается в ЕС все более и более подозрительно. Его уже все чаще определяют как троянского коня, который способен лишить Союз единства. В том числе и поэтому проект «Норд стрим» встречает оппонентов в прибалтийских странах. Новые государства-члены ставят под вопрос его пользу для обеспечения энергетической безопасности Европейского союза. Горячие дискуссии на эту тему происходят в Европейском парламенте¹⁹⁷.

¹⁹³ First Dialog's Synthesis report. (http://ec.europa.eu/energy/russia/joint_progress/doc/progress1_en.pdf)

¹⁹⁴ Presidency conclusions of the Brussels European Council (8-9 March 2007). Annex 1. European Council Action Plan (2007-2009) Energy policy for Europe. 7224/1/07. REV 1. Concl. 1. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

¹⁹⁵ An external policy to serve Europe's Energy Interests. Paper from Commission/SG/HR for the European Council. (<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st09971.en06.pdf>)

¹⁹⁶ Presidency conclusions of the Brussels European Council (8-9 March 2007). 7224/1/07. REV 1. Concl. 1. (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

¹⁹⁷ Birutis A. Speech on Internal gas and electricity market (debate). 9 July 2007. Strasbourg. (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+CRE+20070709+ITEM-019+DOC+XML+V0//EN&language=EN&query=INTERV&detail=1-161>)

Таким образом, интенсификация отношений РФ со «старыми» государствами-членами блокирует прогресс Энергодialogа в целом. Это, впрочем, связано не только со спецификой подхода РФ, но и с внутренней разобщенностью внутри Союза. Дефицит доверия может быть с трудом преодолен, так как стороны Dialogа наталкиваются на своеобразный порочный круг недоверия. Этот круг создается и самими учредителями Энергодialogа и историческим прошлым, багаж которого используется ими как средство в конкурентной борьбе.

Но в Энергетическом диалоге участвуют не только правительственные акторы. Вообще, одной из задач Dialogа является вовлечение в «диалоговый процесс» всех заинтересованных сторон. Это делается и для того, чтобы повысить уровень взаимопонимания и, соответственно, доверия. Атмосфера доверия может стать результатом взаимодействия не только правительственных акторов, но и неправительственных, прежде всего, хозяйствующих субъектов, активно действующих на энергетических рынках России и Евросоюза. Итак, неправительственные акторы, участвующие в Энергодialogе, в основном представляют бизнес-сообщество. Неправительственные акторы, в принципе, играют важную роль в разработке правил внутренних режимов регулирования энергетических рынков. Они активно участвуют в этих внутривнутриполитических процессах. Взаимное открытие рынков в России и ЕС не может происходить без участия заинтересованных неправительственных акторов. Более того, политическая система ЕС в принципе открыта для различных групп интересов. Это значит, что неправительственные акторы могут быть активно вовлечены во внутренний процесс принятия решений в ЕС и оказывать общее позитивное влияние на развитие Энергодialogа между Союзом и Россией. Но реальность более сложна. Если взять в качестве примера газовый сектор, то можно обнаружить, что участие неправительственных акторов в развитии отношений Россия-ЕС не всегда вносит позитивный вклад в укрепление взаимопонимания и доверия.

Так, «Газпром» является крупнейшей российской национальной компанией. Ее недовольство «пунктом о взаимности» свидетельствует о том, что «Газпром» потерпел неудачу в своей лоббистской деятельности на наднациональном уровне в ЕС. Ему не удалось представить Европейской комиссии интересы компании как общий интерес всех европейских потребителей. Природа этой компании и связанная с ней логика корпоративного управления зачастую не позволяют «Газпрому» выработать инновационные стратегии своей лоббистской деятельности. Складывается парадоксальная ситуация, когда компания, удовлетворяющая нужды потребителей, отнюдь не ассоциируется с защитой их интересов.

Работая в Брюсселе, «Газпром» очень часто кооперируется с компанией «ВИНГАЗ»¹⁹⁸. Если изучить аргументы компании «ВИНГАЗ», можно увидеть, что с помощью них эта компания конструирует пророссийскую перспективу развития энергетической безопасности Европы. Топ-менеджеры «ВИНГАЗа» активно участвовали в дискуссиях, предварявших официальную публикацию Третьего пакета энергетических законопроектов. Они отстаивали позицию, согласно которой в ЕС не может быть безопасности энергоснабжения без России. Кроме того, «Германия играет ключевую роль в диалоге между ЕС и Россией, так как традиционно у нее продуктивные отношения с Россией, и обе страны остаются друг для друга значимыми торговыми партнерами»¹⁹⁹. Как видно, аргументы «ВИНГАЗа» и

¹⁹⁸ В настоящий момент 35% акций «ВИНГАЗа» принадлежит «Газпрому». См. официальный сайт компании: http://www.wingas.de/daten_fakten.html?&L=1

¹⁹⁹ Network access can be achieved by applying legal unbundling consistently. Market liberalisation should focus more on supply security // WINGAS at European Parliament hearing. WINGAS press releases. 02.01.08. (<http://www.wingas.de/pi-08-01.html?&L=1>)

«Газпрома» часто содержат не только точку зрения частных компаний, но своего рода «национально-государственный компонент». Первые лица компаний подчеркивают важность российско-германской кооперации для ЕС и для безопасности его энергоснабжения. Между тем на наднациональном уровне Союза национально-государственные аргументы становятся все более и более неэффективными лоббистскими стратегиями. Еврокомиссия стремится учесть и представить интересы потребителей. Она следит за развитием внутреннего энергетического рынка, который принесет выгоду всем европейским потребителям. «Газпрому» и другим европейским «национальным чемпионам» не всегда удается говорить на наднациональном уровне в ЕС от лица потребителей.

Энергетический диалог Россия-ЕС не создает между ними двустороннего режима, прежде всего из-за расхождений в понимании согласованных принципов. Более того, не совпадают обоюдные ожидания сторон и их подходы к решению проблемы энергетической взаимозависимости. Трудности ЭнергодIALOGа возникают в связи с тем, что ЕС и Россия реализуют, с одной стороны, стратегии безопасности потребителя и безопасности поставщика – с другой. Проблема, которую стороны стремятся решить, порождена ими же самими, их прошлой и настоящей энергетической политикой. Тем не менее, Энергетический диалог – это эффективная институт взаимного сотрудничества, так как без него ситуация была бы еще хуже в этой жизненно важной сфере. ЭнергодIALOG создает больше предсказуемости, а значит безопасности для обеих сторон. Он имеет гибкую структуру и с его помощью можно найти ответ на возникающие вызовы. Например, решение создать новую тематическую группу по энергетическим стратегиям, прогнозам и сценариям, которое было принято на заседании Постоянного совета партнерства по энергетике в 2006 г., учитывало необходимость обсуждения текущего развития энергетической политики России и ЕС после восточного расширения Союза и газовых конфликтов РФ с ее соседями.

«Добавленная стоимость» Диалога становится очевидной, если проанализировать его не декларируемые цели. Они не содержатся в официальных документах Диалога. Не декларируемые цели выражаются его ключевыми участниками в статьях, интервью, публичных выступлениях и презентациях. Одной из основных не декларируемых целей Диалога является развитие между Россией и ЕС более тесного и институционализированного партнерства в энергетической сфере. Эта цель была вполне осознана обеими сторонами как раз в ходе Диалога. Она была прямо выражена официальными представителями как Евросоюза, так и России. Например, в своей речи²⁰⁰ на Европейском бизнес-саммите в Брюсселе А. Пиебалгс, член Еврокомиссии, указал на необходимость (после восьмилетней работы Диалога) нового естественного «энергетического партнерства с Россией». Он подчеркнул, что «Еврокомиссия будет исследовать этот вопрос более подробно» в самое ближайшее время. А. Пиебалгс также обратил внимание на то, что этот вопрос должен быть решен с целью дополнения европейской энергетической политики. Верховный представитель ЕС по вопросам внешней политики и политики безопасности Х. Солана и член Комиссии Б. Ферреро-Вальднер, курирующая внешние сношения ЕС и Европейскую политику соседства, также выразили официальную позицию Евросоюза по вопросу энергетических отношений с Россией. Х. Солана в своей речи на 44-й Мюнхенской конференции, посвященной проблемам безопасности, подчеркнул взаимную заинтересованность (России и ЕС) в

²⁰⁰ Piebalgs A. European energy security policy// Speech at the European Business Summit Brussels, 21 February 2008. SPEECH/08/96. 22.02. 2008. (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/96&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>)

общеввропейской структуре, регулирующей вопросы энергетики и основанной на принципах верховенства закона и взаимности²⁰¹.

Со своей стороны Б. Ферреро-Вальднер обратила внимание на тот факт, что «имеются возможности» для расширения Россией и Евросоюзом своего энергетического партнерства, с тем чтобы повысить присутствие России на рынках ЕС и присутствие Евросоюза на российском рынке. Она подчеркнула обоюдный интерес двух сторон в увеличении потока взаимных инвестиций и внесла предложение рассмотреть в ходе переговоров Россия-ЕС по новому базовому соглашению вопросы, связанные с энергетикой. Б. Ферреро-Вальднер оценила Энергетический диалог Россия-ЕС как надежную базу, которая создала возможность для понимания позиций сторон²⁰². Цель усиления кооперации разделялась и представителями российской стороны. Москва играет активную, инициативную роль в развитии новых форматов и измерений Энергодиалога, который необходимо постоянно поддерживать, чтобы предотвратить появление новых преград между сторонами взамен прежних²⁰³. Тем самым Россия также выразила заинтересованность в развитии новых институциональных форм энергетического сотрудничества на базе Диалога. Тем не менее становление взаимно обязывающего двустороннего режима регулирования энергетических отношений между Россией и Европейским союзом маловероятно в среднесрочной перспективе. Отсутствует взаимопонимание между сторонами по вопросу о том, какую форму должно принять «энергетическое сообщество». ЕС является ярким сторонником ратификации Россией Договора об Энергетической хартии, что неприемлемо для российской стороны.

Интенсивное развитие отношений между Россией и некоторыми государствами-членами Евросоюза в энергетической сфере в среднесрочной перспективе более вероятно. Внутренняя легитимность ЕС понизилась после того, как ирландцы в июне 2008 г. отвергли Лиссабонский договор. Это спровоцировало рост популярности односторонних подходов к решению проблем, в том числе, и в сфере энергетики. Наднациональные институты активно реализуют стратегию компенсации внутреннего «демократического дефицита» за счет более «неуступчивой» внешней политики, консолидации государств-членов при помощи конструирования «общей внешней угрозы». Таким образом Энергодиалог в эти непростые времена для сотрудничества между Россией и Европейским союзом будет оставаться востребованным инструментом согласования позиций и обмена информацией.

²⁰¹ Where is Russia going? A new attempt for an all-European Security Order // Summary of the address by the EU High Representative for CFSP, J. Solana at the 44th Munich Conference on Security Policy. Council of the European Union. S055/08.

(http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/discours/98707.pdf)

²⁰² Ferrero-Waldner B. "Russia and the EU's need for each other". Speech at the European Club, State Duma Moscow, 4 June 2008. SPEECH/08/300. 04.06.2008.

(<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/08/300&format=HTML&aged=0&language=FR&guiLanguage=en>)

²⁰³ Отношения Россия-ЕС. Пресс-релиз Министерства промышленности и торговли Российской Федерации. (<http://www.minprom.gov.ru/theme/22/0>)

3.3. «Внешнее измерение» транспортной политики Европейского союза

Евросоюз участвует в международном сотрудничестве в транспортной сфере с помощью различных инициатив (трансъевропейские транспортные оси, общее авиационное пространство, кооперация в рамках проекта «Галилео»). Все они нацелены не только на повышение качества международной транспортной инфраструктуры, но и на принятие государствами-партнерами Евросоюза так называемых горизонтальных мер. Наднациональные органы ЕС, претворяя в жизнь крупные международные транспортные проекты, особый акцент делают на учете всеми участниками сотрудничества соответствующих стандартов и законодательных норм. С одной стороны, «горизонтальные меры» облегчают и ускоряют международный трафик. Но в то же время это – наглядный пример европеизации за пределами Союза. Подобная стратегия Евросоюза позволяет говорить не просто о традиционном международном сотрудничестве в транспортной сфере, а именно о «внешнем измерении» внутренней транспортной политики ЕС.

ЕС действует наступательно во всех секторах транспортной политики. Гражданская авиация не является исключением. Инициатива по созданию общего авиационного пространства (Common Aviation Area) составляет одну из ключевых опор авиатранспортной политики ЕС. Благодаря ей, Союз стремится стать одним из основных субъектов, регулирующих институциональное развитие гражданской авиации в Европе. Комиссия активно вовлекает в этот процесс соседние государства. Так, с государствами Западных Балкан (Албанией, Боснией и Герцеговиной, Хорватией, Бывшей Югославской Республикой Македония, Черногорией, Сербией)²⁰⁴ в 2006 г. было подписано Соглашение об общеевропейском авиационном пространстве (European Common Aviation Area)²⁰⁵. Целью этого Соглашения является интеграция государств Западных Балкан во внутренний авиационный рынок Союза. Согласно Соглашению, западнобалканские страны должны полностью адаптировать авиационное законодательство Союза, включая высокие стандарты безопасности²⁰⁶. Взамен авиакомпании этих стран получают доступ к единому европейскому рынку авиационных услуг. Комиссия поддерживает процесс ратификации Соглашения в государствах-участниках. Она же проводит переговоры о возможном заключении нового договора между ЕС и западнобалканскими государствами о Транспортном сообществе. Целью данного договора было бы формирование единого рынка транспортных услуг, включая наземный, внутренний водный и морской транспорт при условии согласования соответствующего законодательства балканских государств с нормативными положениями ЕС.

Анализ Транспортного диалога между Россией и Европейским союзом также позволяет выявить эту внешнеполитическую стратегию Евросоюза. Комиссия, которая от имени Союза ведет Диалог с Министерством транспорта РФ, настаивает на ряде пунктов, неприемлемых для России. В основном они связаны с навязыванием односторонних подходов к решению транспортных проблем и к созданию рынка авиационных услуг в масштабе целого континента. В свою очередь

²⁰⁴ Косово также входит в этой перечень, так как большинство государств-членов Евросоюза признали независимость Косова.

²⁰⁵ Сторонами Соглашения являются также Исландия и Норвегия.

²⁰⁶ Multilateral Agreement between the European Community and its Member States, the Republic of Albania, Bosnia and Herzegovina, the Republic of Bulgaria, the Republic of Croatia, the former Yugoslav Republic of Macedonia, the Republic of Iceland, the Republic of Montenegro, the Kingdom of Norway, Romania, the Republic of Serbia and the United Nations Interim Administration Mission in Kosovo on the establishment of a European Common Aviation Area // Official Journal of the European Union. L 285. Vol. 49. 16 October 2006. P. 5.

Россия в рамках Транспортного диалога стремится так выверить параметры своего сотрудничества с ЕС, чтобы оно соответствовало традиционным практикам международной кооперации, не допуская излишнего проникновения «европейского» управления в различные сектора ее внутренней политики.

Расхождения в позициях сторон Транспортного диалога особенно характерны для сферы гражданской авиации. В своем докладе о развитии Диалога заместитель Министра транспорта РФ С. Аристов особо подчеркивает важность принятия двусторонних мер с целью гармонизации норм безопасности в сфере авиации с требованиями ИКАО²⁰⁷. ИКАО – это Международная организация гражданской авиации²⁰⁸. Российская Федерация успешно и активно работает в ее рамках. Так, в 2008 г. инспекторы ИКАО провели в РФ контрольную проверку исполнения мер по обеспечению авиационной безопасности. В целом аудиторами ИКАО была дана положительная оценка уровня авиационной безопасности в России.

Но в то же самое время Евросоюз ужесточает собственные стандарты безопасности с помощью Европейского агентства авиационной безопасности (European Aviation Safety Agency, EASA)²⁰⁹. Сфера компетенции Агентства постепенно расширяется путём делегирования ему Комиссией некоторых исполнительных функций. В настоящее время Агентство выдает свидетельства полётопригодности воздушных судов, лицензирует летный экипаж, инспектирует безопасность аэропортов. В Евросоюзе существуют гармонизированные правила безопасности во всех аэропортах, расположенных на его территории. Комиссия проводит проверки выполнения этих правил, чтобы обеспечить высокие стандарты безопасности в каждом из них. Если обнаруживаются признаки того, что какая-либо авиалиния (из государства-члена ЕС либо иностранная) не в состоянии работать с соблюдением минимальных требований безопасности, Комиссия может ввести ограничения для этой авиакомпании по доступу на рынок авиационных услуг ЕС и даже наложить запрет на полеты в государства-члены ЕС или из них. На неправомочность подобных действий обращают внимание авторы статьи, опубликованной в «Авиатранспортном обозрении»²¹⁰.

Характерно, что одним из результатов деятельности Рабочей группы по воздушному транспорту Транспортного диалога стало ужесточение требований безопасности для российских перевозчиков, в том числе и ввиду озабоченности Комиссии и ряда государств-членов Евросоюза. В январе и июне 2007 г. российские власти запретили к полету над территорией ЕС воздушные суда ряда российских операторов и ввели ограничительные меры в отношении других. Последние могут летать в государства-члены Евросоюза, но с особым оборудованием. Меры по исправлению недостатков подвергаются мониторингу и инспектированию с российской стороны и со стороны ЕС²¹¹.

Безопасность различных видов транспорта – это вопрос, который носит не столько экономический, сколько социально-политический характер. Угрозы,

²⁰⁷ Выступление замминистра транспорта РФ С.А. Аристова на встрече с представителями Ассоциации европейского бизнеса в России и Международного союза автомобильного транспорта 22 июня 2006 г. (см. сайт <http://www.mintrans.ru/>)

²⁰⁸ См. официальный сайт этой организации (http://www.icao.int/icao/en/strategic_objectives.htm). Повышение безопасности гражданской авиации является одной из стратегических целей ИКАО.

²⁰⁹ Подробнее о нем см.: <http://www.easa.europa.eu>

²¹⁰ Бордунов В., Елисеев Б., Капустин А. Проверки ЕС иностранных самолетов на стоянках противоречат международному праву // Авиатранспортное обозрение. январь-февраль 2008 г., № 86.

²¹¹ Согласно официальной информации Министерства транспорта РФ 24 апреля 2008 г. между Федеральным агентством воздушного транспорта РФ и Европейской комиссией было подписано совместное соглашение о снятии операционных ограничений для полетов в Европейских союз, действующих с 2007 г. в отношении 13 российских авиакомпаний.

возникающие при использовании транспортных средств, могут быть различного рода. Это и риск совершения террористических актов, и причинение ущерба природе. Усилия по повышению безопасности транспорта направлены на минимизацию рисков для человека и окружающей его среды. Каждый вид транспорта обладает своей спецификой. Обеспечение безопасности на автодорогах требует иных подходов, нежели повышение надежности гражданской авиации. Угрозы часто носят и техногенный характер. Кроме того, ключевой причиной аварий и катастроф может быть и «человеческий» фактор. Поэтому при рассмотрении вопросов безопасности речь идет не просто о взаимном открытии рынков между Россией и ЕС. Обеспечение безопасности – это вопрос, относящийся к сфере не только социальной, но зачастую и «высокой» внешней политики государства. Решение задачи минимизации рисков и повышения безопасности требует определения источника угрозы и ее характера. Затем необходима разработка концепции, ее согласование и обсуждение. Например, ужесточение технических природоохранных требований к воздушным судам, которое характерно для политики ЕС, является логическим следствием предположения, что процесс изменения климата носит антропогенный характер. Как правило, и в других сферах меры по повышению безопасности основываются на договорных положениях. У России и ЕС совпадают взгляды на проблему изменения климата. Обе стороны подписали Киотский протокол. Но это отнюдь не значит, что другие аспекты политики ЕС по повышению безопасности и, следовательно, качества услуг, а в конечном итоге – качества жизни населения, не требуют предварительного согласования с участием России.

Несмотря на то что Евросоюз придерживается стратегии навязывания своих норм в Транспортном диалоге с Российской Федерацией, это не мешает ему апеллировать к международным договоренностям, когда речь идет о защите собственных интересов. Характерным примером является двустороннее обсуждение проблемы модернизации системы транссибирских перелетов. Это самый непростой сюжет двустороннего сотрудничества Россия–ЕС в сфере транспорта. С момента запуска Транспортного диалога его Рабочая группа по воздушному транспорту стала площадкой для прямых переговоров между представителями РФ и Евросоюза по решению проблемы сборов за пролеты воздушных судов иностранных компаний над российской территорией в азиатском направлении. Согласно позиции ЕС²¹², взимание сборов противоречит международным договоренностям (Чикагская конвенция²¹³).

Благодаря деятельности Рабочей группы по воздушному транспорту на встрече между вице-президентом Комиссии Ж. Барро и министром транспорта РФ И. Левитиным 24 ноября 2006 г. было парафировано соглашение о сборах за транссибирские перелеты (так называемые Согласованные принципы модернизации существующей системы использования транссибирского маршрута). «Европейская» сторона интерпретирует «Согласованные принципы» как документ, утверждающий отмену платежей за перелет к 2013 г. и определяющий условия переходного периода 2007-2013 гг. В настоящий момент Евросоюз упрекает Россию в том, что она до сих пор не подписала «Согласованные принципы». Более того,

²¹² См. обзор двусторонних отношений Россия-ЕС в сфере авиации, опубликованный Комиссией на своем информационном портале (http://ec.europa.eu/transport/air/international_aviation/country_index/russia_en.htm)

²¹³ Чикагская конвенция – это Международная конвенция о гражданской авиации. Она была подписана 7 декабря 1944 г. в Чикаго 52 государствами. СССР присоединился к ней в 1970 г. Конвенция устанавливает основные принципы работы гражданской авиации, в первую очередь, правила пролета над территорией государства-участника Конвенции. Примечательно, что сам Европейский союз в лице Комиссии не является стороной-подписантом Конвенции и членом ИКАО.

«европейская» сторона рассматривает исполнение «Согласованных принципов» как предпосылку развития кооперации между РФ и ЕС в сфере авиации. Согласно позиции Европейского союза, вопрос о плате за транссибирские перелеты должен быть решен до вступления России во Всемирную торговую организацию.

По-другому выглядит проблема транссибирских перелетов из Москвы. Как пояснил агентству РИА Новости министр транспорта РФ И. Левитин, «платеж состоит из "коммерческой части", на размер которой государство влиять не может (пролет формально регулируется коммерческим соглашением "Аэрофлота" с соответствующей иностранной авиакомпанией), и платы за посадку в Москве (которая физически не выполняется)»²¹⁴. Только тарифы на взлет и посадку регулируются в России государством. Российская сторона склонна вести речь о снижении сбора, регулируемого государством, а не всех платежей вообще. Заместитель министра транспорта РФ С. Аристов подчеркивает, что урегулирование проблемы транссибирских маршрутов должно основываться «на положениях межправительственных двусторонних соглашений о воздушном сообщении», а также на «отдельных договоренностях авиационных властей России и государств-членов ЕС»²¹⁵.

Позиции партнеров по вопросу транссибирских перелетов значительно расходятся. И каждый из них выработал собственную стратегию отстаивания интересов. Россия проводит активную разъяснительную работу в рамках международных отраслевых организаций, стремясь заручиться их поддержкой. Так, 31 октября 2005 г. в Цюрихе прошли переговоры министра транспорта И. Левитина с руководством Международной ассоциации авиаперевозчиков (International Air Transport Association). Согласно официальной информации Министерства транспорта РФ, основной темой переговоров на встрече «стала возможность поддержки ИАТА Российской Федерации в вопросе об увеличении ставок и сборов за аэронавигационное обслуживание (АНО) в воздушном пространстве России»²¹⁶. В ходе встречи министр И. Левитин уведомил представителей ИАТА о том, «что в рамках консультаций с Евросоюзом по транссибирским перелетам Россия намерена поднять вопрос об увеличении тарифов АНО, которые сегодня в 2-2,5 раза ниже, чем в ведущих европейских странах. Речь идет о последовательном, в течение нескольких лет, повышении ставок в разумных пределах»²¹⁷.

Очевидно, что «Согласованные принципы» вряд ли станут рабочим документом и продвинуто сотрудничество между Россией и Евросоюзом. Поэтому Российская Федерация не забывает о развитии двустороннего сотрудничества с государствами-членами ЕС. Европейский союз, в свою очередь, стремится исключить эту возможность. Как полагает Комиссия, должны быть выработаны единые правовые рамки регулирования отношений в сфере гражданской авиации на уровне ЕС-Россия²¹⁸. Это мотивируется необходимостью привести двусторонние соглашения между Россией и государствами-членами ЕС в соответствие с правом Сообщества. В Сообщении Комиссии указывается, что «в соответствии с

²¹⁴ Цит. по: Кукушкин М. Россия сдала 10% Сибири. Время новостей, 27 ноября 2006 г., № 218.

²¹⁵ Аристов С.А. Поступательное развитие Транспортного диалога Россия-ЕС // Выступление на встрече с представителями Ассоциации европейского бизнеса в России и Международного союза автомобильного транспорта. 22.06.2006. Размещено в архиве новостного раздела официального сайта Министерства транспорта РФ.

²¹⁶ Архив новостного раздела (октябрь 2005 г.) официального сайта Министерства транспорта РФ (<http://www.mintrans.ru/>)

²¹⁷ Там же.

²¹⁸ A Framework for Developing Relations with the Russian Federation in the Field of Air Transport // Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Brussels, 14.3.2005. COM (2005) 77 final. P. 7.

прецедентным правом и согласно решениям Европейского суда, существующие двусторонние соглашения в сфере гражданской авиации между государствами-членами и Россией должны быть приведены в соответствие с правом Сообщества»²¹⁹.

ЕС проводит политику последовательного замещения международного и двустороннего регулирования своим собственным не только в сфере авиации. Сходные тенденции характерны и для других секторов транспортной политики ЕС (железнодорожного, автомобильного, морского и даже внутреннего водного). Ее «внешнее измерение» реализуется с помощью так называемого осевого подхода²²⁰. Пять транснациональных транспортных осей, соединяющих государства-члены ЕС с их ближайшими соседями, были определены в докладе Группы высокого уровня, созданной по инициативе Комиссии в 2004 г.²²¹. Генетически деятельность этой Группы связана с политикой развития трансъевропейских транспортных сетей, а также панъевропейских транспортных коридоров.

Идея создания трансъевропейских сетей возникает после подписания и вступления в силу Маастрихтского договора. Согласно разделу XII этого Договора²²² Европейское сообщество наделяется полномочиями в сфере развития трансъевропейских сетей в транспортном, телекоммуникационном и энергетическом секторах. В этом разделе развитие трансъевропейских сетей определяется в качестве ключевого элемента завершения строительства Единого внутреннего рынка и достижения экономического и социального сплочения внутри Европейского союза. Кроме того, в Договоре утверждается необходимость совместимости национальных инфраструктурных сетей, их взаимосвязанности, облегчения доступа к ним.

На саммите Европейского совета в Эссене в 1994 г. были определены 14 приоритетных проектов в области развития трансъевропейских транспортных сетей. Европейский парламент и Совет включили их в свое совместное Решение 1692/96²²³. В этом Решении были установлены общие правовые рамки строительства трансъевропейских транспортных сетей и критерии, по которым в дальнейшем определялись проекты. В 2004 г. лист, включавший в себя 14 проектов, был расширен с учетом вступления 10, а затем еще 2 новых государств-членов в ЕС²²⁴. Трансъевропейские транспортные сети в настоящее время включают в себя 30 приоритетных проектов, которые планируется завершить к 2020 г. Цели создания и развития трансъевропейских транспортных сетей также были дополнены в связи с состоявшимся расширением Союза. Теперь речь идет об «устойчивой мобильности» граждан и товаров и безопасности окружающей среды.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ Лишь авиационный сектор, а также проект «ГАЛИЛЕО» не охвачены им. В сфере авиации Евросоюз реализует инициативу «Общее авиационное пространство». Международная кооперация вне рамок «осевого» подхода характерна и для «Галилео» – проекта по созданию собственной навигационной спутниковой системы Европейского союза.

²²¹ В задачи этой Группы под руководством бывшего вице-председателя Комиссии Л. де Паласио входила выработка рекомендаций по оптимальному ответу на транспортный вызов европейскому континенту.

²²² Договор о Европейском сообществе в редакции Маастрихтского договора (<http://www.eurotreaties.com/maastrichtec.pdf>)

²²³ Decision 1692/96 on “Community guidelines for the development of the trans-European transport network” as amended by Decision 1346/2001.

²²⁴ Decision No 884/2004/EC of the European Parliament and of the Council of 29 April 2004 amending Decision No 1692/EC on Community guidelines for the development of the trans-European transport network. Official Journal of the European Union L 201 (Corrigendum to L 167), 1-55.

Политика развития трансъевропейских транспортных сетей первоначально выражалась в интеграции транспортных систем государств-членов Евросоюза. Она изначально не распространялась на транспортные связи между ЕС и его торговыми партнерами. Тем не менее несколько важных транспортных маршрутов через Центральную, Восточную и Юго-Восточную Европу, получивших название панъевропейских или трансъевропейских коридоров развивались с начала 1990-х гг. Панъевропейские коридоры помогли в свое время связать ЕС с его тогдашними соседями. Договоренность о строительстве панъевропейских коридоров была достигнута на двух конференциях министров транспорта соответствующих государств, прошедших на острове Крит (1994 г.) и в г. Хельсинки (1997 г.). Международное сотрудничество с целью строительства панъевропейских коридоров осуществлялось с помощью Меморандумов о понимании. Для большинства коридоров были учреждены специальные секретариаты. Но с вхождением в Евросоюз в 2004 г. и 2007 г. 12 новых государств значительная часть панъевропейских коридоров оказалась в пределах Евросоюза. Таким образом они стали составной частью трансъевропейских транспортных сетей. Лишь незначительные по протяженности участки коридоров остались вне ЕС: на территории Западных Балкан, России, Белоруссии, Украины, Молдавии и Турции.

Проекты по созданию панъевропейских коридоров были успешны в различной степени. Можно назвать их несколько слабых сторон. Так, Меморандум о понимании являлся добровольным, юридически необязательным соглашением. Поэтому он был эффективен только в тех случаях, когда имелась политическая воля к сотрудничеству и достижению общей цели. Работу секретариатов, как правило, обеспечивало Министерство транспорта или региональная администрация одного государства на протяжении всего коридора. Другой крайностью было разделение управления и контроля над строительством отдельного коридора между тремя секретариатами и их председателями. Это привело к несбалансированной технической поддержке и контролю над общим ходом работ. Кроме того, определение инвестиционных приоритетов во многих случаях следовало национальной логике, отвечавшей внутренним транспортным потребностям и поэтому пренебрегавшей общими нуждами международного трафика по целому коридору. Не было общей согласованной методологии оценки социально-экономических и экологических последствий введения в эксплуатацию панъевропейских коридоров. Основной акцент в политике развития коридоров ставился на строительстве инфраструктурных объектов. В то же время недостаточно внимания уделялось устранению не связанных с инфраструктурой препятствий, например, длительных процедур пересечения границы.

Европейский союз сделал свои выводы из этого опыта. Для усиления «европейской» составляющей международного транспортного сотрудничества была создана Группа высокого уровня под руководством Л. де Паласио. Группа включала в свой состав представителей 27 государств-членов ЕС, 26 соседних государств, Европейского инвестиционного банка и Европейского банка реконструкции и развития. Параллельно с работой Группы Комиссия провела опрос председателей и работников секретариатов панъевропейских коридоров на тему возможной модификации концепции коридора ввиду расширения Евросоюза. В итоге были определены пять главных транснациональных осей. Все пять осей включают в себя один или несколько панъевропейских транспортных коридоров, последовательно продолжая их. Проекты осей учитывают объемы международного трафика в текущий момент и на перспективу до 2020 г. К этим пяти осям относятся: 1) так называемые морские автострады; 2) Северная ось; 3) Центральная ось; 4) Юго-Восточная ось и 5) Юго-Западная ось.

Комиссия придерживалась двухэтапного подхода к реализации «осевых» проектов²²⁵. Первый этап состоял из предварительных переговоров с соседними странами с целью оценки степени их заинтересованности и приверженности укреплению существующих координационных рамочных механизмов. На втором этапе по итогам предварительных переговоров Комиссия вынесла на рассмотрение партнеров по проектам конкретные предложения по развитию существующих механизмов координации и созданию новых. Первый раунд обсуждений проходил с участием всех соседних стран и регионов. В целом переговоры подтвердили поддержку подхода Комиссии в том виде, как он был представлен государствам-членам Союза. В частности, было достигнуто широкое согласие относительно 1) целесообразности "осевого" подхода как основы для сотрудничества между ЕС и соседними странами; 2) необходимости выхода за рамки чисто инфраструктурных мер и обеспечения более тесной увязки вопросов развития транспортных осей с общеполитическими аспектами сотрудничества²²⁶.

Из слабых сторон институционального оформления международного взаимодействия в ходе строительства панъевропейских коридоров были извлечены свои уроки. Комиссия предложила укрепить «осевое» сотрудничество посредством более обязывающих Меморандумов о договоренности²²⁷. Кроме того, планировалось регулярное проведение совещаний министров транспорта государств, заинтересованных в развитии оси. Подобные совещания уже проводятся. На них принимаются общие решения, уточняющие «осевую» стратегию, а также касающиеся финансирования конкретных проектов. Наряду с этой формой сотрудничества созданы региональные руководящие группы в составе высокопоставленных представителей каждого из затронутых государств. Они наблюдают за ходом деятельности в рамках оси и решают задачи, связанные с разработкой генеральных планов создания оси, включая выявление узких мест, формулирование предложений и определение очередности осуществления мер. Региональная руководящая группа может принимать решения о создании рабочих либо целевых групп с участием всех или некоторых представителей заинтересованных сторон для более обстоятельной проработки различных вопросов. Для оказания поддержки конкретным проектным звеньям на ряде осей создан постоянный секретариат. Он занимается подготовкой совещаний министров транспорта, а также региональных руководящих групп. Секретариат также обеспечивает сотрудничество с европейскими координаторами, курирующими развитие трансъевропейских транспортных сетей Евросоюза

Из всех транспортных осей непосредственно касаются России две: ось «Морские автостреды» и Северная ось. Российское сотрудничество с ЕС в морском секторе сопряжено с теми же «подводными камнями», что и в авиационном. Важно иметь в виду, что Россия является активным членом Международной морской организации (ИМО) и Парижского меморандума о взаимопонимании по контролю судов государством порта²²⁸. Основные направления регуляционной деятельности ИМО включают в себя обеспечение технической, экологической безопасности

²²⁵ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions concerning the progress of exploratory talks regarding cooperation in the field of transport with the neighboring countries. – COM(2008) 125 final. Brussels, 5.3.2008. P.4-5.

²²⁶ Ibid. P.5-6.

²²⁷ Ibidem.

²²⁸ Парижский меморандум – это региональное соглашение по контролю за иностранными судами со стороны государства порта между морскими администрациями 27 государств. Из них 22 являются членами Евросоюза. Кроме них в Парижском меморандуме участвуют Канада, Хорватия, Исландия, Норвегия и РФ. См. официальный сайт Парижского меморандума (<http://www.parismou.org>).

мореплавания, предотвращение угрозы террористических актов, пиратства. На этом «тесном» международном и региональном фоне ЕС, тем не менее, проводит обширную политику внедрения и распространения собственных регуляционных стандартов в области морского транспорта. Так, Евросоюз учредил Европейское агентство морской безопасности (European Maritime Safety Agency, EMSA)²²⁹, часть функций которого дублирует функции ИМО, а часть – Парижского меморандума о взаимопонимании. На Европейское агентство морской безопасности была возложена техническая ответственность за мониторинг контроля судов государством порта на уровне ЕС. Процедуры мониторинга включают в себя оценку функционирования инспекционных портовых систем, установленных государствами-членами ЕС, проведение всестороннего анализа статистических данных, связанных с судовой деятельностью в портах ЕС, а также по отдельным судовым инспекциям. Соответственно Европейское агентство морской безопасности выполняет ряд «поддерживающих» задач для обеспечения общей эффективности системы портового контроля судов государствами ЕС. В этой связи Россия на встречах Рабочей группы по морскому, речному и внутреннему водному транспорту неоднократно ставила вопрос о равноправном партнерстве между ЕС и третьими государствами в рамках Парижского меморандума и развития оси «Морские автострады».

На таком фоне примером успешного сотрудничества между ЕС и Россией является работа в рамках Северной оси. Северная ось спроектирована для улучшения транспортного сообщения между Россией, Беларуссией, Норвегией, Финляндией, Швецией, Эстонией, Латвией, Литвой, Польшей и Германией. Северная ось в значительной мере подпадает под реализуемую ЕС политику "Северного измерения" (СИ), объединяющую северные государства-члены ЕС, Россию, а также Норвегию и Исландию. Политика СИ направлена на решение стоящих перед странами Северной Европы особых задач в области регионального развития, включая, среди прочего, преодоление проблемы нехватки транспортных средств и объектов инфраструктуры в пунктах пересечения границ. Основными региональными организациями, активно действующими в данной зоне, являются Совет государств Балтийского моря (СГБМ), Совет Баренцева/Евро-Арктического региона (СБЕАР), Арктический совет (АС) и Совет министров Северных стран. На встрече Рабочей группы по транспортным стратегиям Транспортного диалога Россия-ЕС в январе 2008 г. обсуждались институциональные аспекты сотрудничества по развитию Северной оси. И Россия, и ЕС считают возможным учреждение направляющего комитета и секретариата Северной оси именно в рамках Партнерства по транспорту и логистике СИ (Northern Dimension Partnership on Transport and Logistics).

На данный момент Россией и ЕС достигнуты конкретные результаты в работе над созданием Северной оси. Успешно реализуются проекты государственно-частного партнерства в железнодорожной сфере. Так, железнодорожные компании России, Польши, Беларуссии и Германии реализуют проект по организации скоростного пассажирского железнодорожного сообщения Москва – Минск – Варшава – Берлин²³⁰. Главной целью проекта является повышение привлекательности перевозок на этом маршруте путем значительного сокращения времени следования и улучшения стандарта используемого подвижного состава. В ходе развития Северной оси осуществляется интенсивная кооперация между ОАО

²²⁹ См. официальный сайт Агентства: <http://www.emsa.europa.eu>

²³⁰ См. информацию о заседании IX российско-польского Постоянного комитета по транспорту, размещенную в архиве (июль 2008 г.) новостного раздела официального сайта Министерства транспорта РФ (<http://www.mintrans.ru>).

«РЖД» и концерном «Сименс АГ». Обсуждаемые на встречах Рабочей группы проекты государственно-частного партнерства затем закрепляются на политическом уровне. Так, проект стоимостью в 6 млн. евро был включен в Программу действий 2007 г. Инструмента партнерства Европейской политики соседства²³¹. Реализация «осевой» стратегии в принципе требует объединения частных и государственных финансовых ресурсов. Значимую роль в данной связи играют международные финансовые институты, в частности, Европейский инвестиционный банк, Европейский банк реконструкции и развития и Всемирный банк. С 2007 г. Евросоюз предоставляет помощь соседним государствам с помощью Инструмента партнерства Европейской политики соседства. Инструмент включает в себя финансовую поддержку развития проектов в приоритетных секторах, таких, как транспорт. Предложение Комиссии по расширению возможностей ЕИБ в сфере внешнего финансирования на период 2007-2013 гг. предполагает существенное увеличение ссуд, предоставляемых соседним государствам. Специальный Меморандум о понимании был подписан Комиссией, Европейским инвестиционным банком и Европейским банком реконструкции и развития, с тем чтобы облегчить международное сотрудничество в Восточной Европе, на Южном Кавказе, в России и Центральной Азии.

Важной вехой в создании Северной оси стало достижение договоренности между Россией и Евросоюзом о сокращении автомобильных пробок на пунктах пересечения границы. Был предпринят целый ряд шагов по реализации договоренности. Усилилось сотрудничество Рабочих групп Транспортного, а также Таможенного диалога Россия-ЕС. Был запущен пилотный проект по электронному обмену информацией между таможенными службами. Договоренности касались и упрощения российских процедур пересечения границы, обновления приграничных инфраструктурных объектов. Вообще российская сторона подчеркивает приоритетный характер сотрудничества в рамках конкретных инвестиционных проектов, тогда как представители Евросоюза в равной мере настаивают на необходимости повышения эффективности так называемых горизонтальных мер.

Оптимальным для Евросоюза сценарием развития отношений с сопредельными государствами была бы адаптация ими выработанных в ходе европейской интеграции норм. Этот сценарий навязанного развития подкрепляется простым аргументом «семеро одного не ждут». Ряд государств, таких, как западнобалканские страны, идет по этому пути, усваивая «лучший опыт». Но для государств с обширной зоной национальных интересов этот путь далеко не всегда является привлекательным. Лучший зарубежный опыт может способствовать модернизации, но, становясь адептом чужих норм, можно лишиться статуса ведущего центра, корректирующего социально-экономическое и, в частности, транспортное развитие сопредельных территорий. Например, Россия и Евросоюз стремятся консолидировать усилия своих ближайших соседей по развитию транспортной отрасли. В этом отношении они неизбежно становятся конкурентами. В Транспортной стратегии Российской Федерации указывается, что «в ближайшие 20 лет международное сотрудничество в области транспорта должно содействовать интенсификации процессов региональной экономической интеграции, продвижению российских товаров и услуг на мировые рынки, увеличению объемов и расширению географии въездного и выездного туризма, упрощению процедур пересечения границ, а также росту престижа Российской Федерации в международных организациях и расширению ее влияния на принимаемые в этих организациях

²³¹ EU-Russia Common Spaces Progress Report 2007 prepared by European Commission services. March 2008. P. 20. (http://ec.europa.eu/external_relations/russia/docs/commonsaces_prog_report2007.pdf)

решения»²³². В Транспортной стратегии РФ рассматривается инновационный вариант развития транспортной системы. При этом особое внимание уделено перспективам «развития транспортной инфраструктуры, обеспечивающей реализацию транзитного потенциала страны, в том числе совместных проектов в рамках ЕврАзЭС, а также с другими государствами»²³³. Крупным совместным проектом в данном контексте является международный транспортный коридор «Север-Юг». Он логически продолжает один из панъевропейских коридоров, через Каспий и внутренние водные пути России соединяет страны Персидского залива и Индийского бассейна с портами Западной Европы.

ЕС развивает во многом альтернативный коридору «Север-Юг» транспортный коридор «ТРАСЕКА», вошедший в Юго-Восточную ось. «ТРАСЕКА» призван соединить государства Центральной Азии (Казахстан, Киргизию, Таджикистан, Узбекистан), Кавказа (Азербайджан, Армения, Грузия) и Европы (Молдавия, Украина, Румыния и Болгария). Афганистан и Турция также участвуют в этом проекте. «ТРАСЕКА» является единственным коридором в «осевой» стратегии ЕС, сотрудничество в рамках которого оформлено многосторонним соглашением, подписанным заинтересованными странами²³⁴. Сотрудничество по строительству этого коридора имеет развитый институциональный формат. К числу органов, созданных согласно Многостороннему соглашению, относятся Межправительственная комиссия в составе высших правительственных должностных лиц или их уполномоченных представителей (как правило, это заместители премьер-министров по вопросам транспорта, министры транспорта и/или иностранных дел) и постоянный секретариат. Действуют несколько рабочих групп. В 2006 году Межправительственная комиссия утвердила долгосрочную стратегию на период до 2015 г., а в 2007 г. приняла краткосрочный план действий, подлежащий выполнению к 2010 г.

Проект «ТРАСЕКА» тесно связан с Бакинским процессом, в рамках которого Евросоюз налаживает политический диалог, а также энергетическое и транспортное сотрудничество с государствами Кавказа и Средней Азии. Межправительственная комиссия «ТРАСЕКА» в декабре 2007 года предложила изучить возможности формирования на основе структур «ТРАСЕКА» будущего правового и институционального рамочного механизма долгосрочного сотрудничества Евросоюза с государствами Кавказа и Средней Азии.

Безусловно, «ТРАСЕКА» является политическим и антироссийским проектом Евросоюза. Признание Россией независимости Абхазии и Южной Осетии поставило под вопрос возможности его реализации, что в среднесрочной перспективе усилит конфронтацию в отношениях России и ЕС. Но даже сам по себе «ТРАСЕКА» выглядит чрезвычайно затратным и несбыточным проектом. Он насчитывает множество транзитных государств, состоит из морских и сухопутных участков. Политические риски полной реализации потенциала коридора «ТРАСЕКА» для объединенной Европы очень высоки, так как он легко может стать еще одним путем доставки наркотиков в Европу.

ЕС и Россия являются друг для друга сложными партнерами. В то время как Российская Федерация последовательно выступает за согласование позиций в

²³² Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 г. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р. (http://www.mintrans.ru/prensa/TransStrateg_VV.htm).

²³³ Там же.

²³⁴ Подписавшими сторонами являются: Азербайджан, Армения, Афганистан, Грузия, Казахстан, Киргизия, Молдавия, Таджикистан, Турция, Узбекистан, Украина, а также два государства-члена ЕС - Румыния и Болгария. Пакистан и Иран подали заявки на участие в Соглашении.

рамках международных организаций, ЕС стремится распространить применение выработанных им норм на Россию. В этом выражается двойственность внешнеполитической стратегии Евросоюза. С одной стороны, ЕС действует как глобальный политический актор, соревнуясь с государствами. Например, в одном из официальных документов Евросоюза сказано, что «ЕС продвигает свои ценности и интересы, действуя одновременно и как континентальная держава и как глобальный экономический и политический игрок»²³⁵. С другой, Европейский союз стал новым источником регионального регулирования. Эта функция роднит Евросоюз с классическими международными организациями. Европейский союз создает и поддерживает региональные наднациональные режимы регулирования, которые конкурируют с режимами, устанавливаемыми международными организациями.

«Внешнее измерение» внутренней политики Евросоюза выражается в продвижении на международном уровне тех норм, которые были выработаны для регулирования единого внутреннего рынка транспортных услуг. В ответ на это ряд государств придерживаются стратегии «быть вовлеченными» в интеграционные процессы внутри ЕС. Но эта стратегия закрепляет их периферийное положение. Путь европеизации чреват утерей роли альтернативного регионального лидера. В то же время необходимо признать, что нормы Евросоюза во многом прогрессивны и полезны. Задача выработки основ равноправного партнерства взамен механического вовлечения во «внешнее» наднациональное управление не теряет своей актуальности.

В целом, несмотря на существующие координационные структуры, международное взаимодействие в транспортной сфере остается недоразвитым. Планы развития транснациональных осей во многом сосредоточены на устранении национальных пробок и «узких мест». Проблема заторов на границах остается нерешенной, особенно это касается железнодорожного сообщения. Ситуация может ухудшиться в будущем, так как торговля и транспортное сообщение между ЕС и его соседями возрастает. На международном уровне должно быть установлено наблюдение и контроль над скоординированным развитием осей. А финансирование должно иметь долгосрочную основу.

Политическая система ЕС несмотря на незавершенность конституционной реформы сохраняет жизнеспособность. Залог ее стабильности – повседневное управление, которое продолжает развиваться. Более того, в ходе принятия и исполнения решений наднациональные институты уже учитывают некоторые положения пока не вступившего в силу Лиссабонского договора. Но подобная практика неизбежно усиливает сетевой вектор развития системы управления в ЕС, так как нововведения Лиссабонского договора пока не образовали новую «тень иерархии», а ныне действующий Ниццкий договор уже не во всем отвечает реалиям евроинтеграции.

Провалы референдумов не останавливают жизнедеятельность интеграционной системы, они даже не всегда ставят четкие пределы развитию интеграции в Европе. Этот феномен способствует зарождению у непосредственных участников интеграционного процесса (прежде всего, представителей наднациональных институтов и правительств государств-членов) представления о том, что предпосылкой вовлечения в интеграционный процесс не обязательно должен быть акт делегирования полномочий наднациональным органам. Это представление лежит в основе внешнеполитических стратегий Евросоюза,

²³⁵ European Community Regional Strategy Paper for Assistance to Central Asia for the period 2007-2013 (http://ec.europa.eu/external_relations/central_asia/rsp/07_13_en.pdf)

направленных на экспорт наднациональных норм на сопредельные территории. При этом государства, не являющиеся членами ЕС, не имеют возможностей участвовать во всем управленческом цикле политической системы ЕС. Включению представителей третьих стран в процесс подготовки и принятия решений препятствует само внутреннее устройство Евросоюза, его основополагающий Договор, механизмы обеспечения демократической легитимности Союза. Поэтому вовлечение в орбиту интеграционного управления третьих стран выглядит как сотрудничество представителей ЕС и не входящих в него государств на стадии исполнения уже выработанных в ходе интеграции норм.

Переговорный процесс выглядит как взаимодействие экспертов и чиновников. Привлечение групп общественных и частных интересов к нему носит избирательный характер. Это не процесс сетевого обмена ресурсами. И в данном случае некорректно проводить аналогии между секторальным взаимодействием ЕС с его ближайшими соседями и торговыми партнерами и транспаритивными или даже проблемными сетями в самом ЕС. Если уж искать схожие черты, то на первый взгляд секторальное сотрудничество подобно взаимодействию, происходящему между Комиссией и правительственными чиновниками в рамках комитологии. Но эта аналогия требует тщательной эмпирической верификации. С уверенностью можно заключить лишь, что в настоящий момент «внешнее измерение» интеграционного управления не является сетевым взаимодействием, оно скорее подчиненно экспертно-бюрократической логике исполнения достигнутых на международном уровне договоренностей и носит иерархический характер.

Заключение. К вопросу о демократичности политического управления в Европейском союзе

Рассмотрение процесса принятия и исполнения решений в политической системе ЕС останется неполным без учета его нормативного аспекта. Интеграционное управление сталкивается с вызовами нормативного характера не только внутри ЕС, но и, в особенности, за его пределами. Представители Евросоюза зорко следят за своим имиджем своеобразных «промоутеров» демократии в тех государствах, которые сравнительно недавно избрали для себя путь демократизации. Но этот имидж отнюдь не всегда соответствует реальным внешнеполитическим шагам руководства Евросоюза. Совершенно очевидно, что европеизация государств, не являющихся членами ЕС, – это процесс, который не отвечает базовым критериям демократии. В этой связи вполне уместно не только назвать эти критерии, но и привести цитату из книги американского политолога Р. А. Далья. Он задает следующий вопрос: «Возможно ли извлечь из огромной, порой непроницаемой толщи идей, касающихся демократии, какие-либо критерии, которым отвечал бы процесс руководства нашей ассоциацией, с тем чтобы удовлетворялось следующее требование: все ее члены обладают равными правами участия в выработке решений относительно ее политики?»²³⁶ И сам выделяет пять таких критериев: 1) эффективное участие; 2) равное голосование; 3) понимание, основанное на информированности; 4) контроль за повесткой дня; 5) участие совершеннолетних²³⁷. Необходимо оговориться, что Р.А. Даль разработал эти критерии для оценки внутривнутриполитических, а не международных процессов. Международное сотрудничество в рамках международных организаций, либо двустороннее, имеет собственные механизмы обеспечения демократической легитимности. Но в их основе лежат эти же базовые критерии, только адаптированные к внешнеполитическим реалиям. Например, договаривающиеся стороны сначала совместно формулируют проекты будущих решений, затем согласованные меры общего характера проходят национальные процедуры ратификации, а затем уже исполняются договаривающимися сторонами. В ходе реализации «внешнего измерения» внутренней политики ЕС его руководство, как правило, навязывает готовые нормы своим партнерам по переговорам, тем самым игнорируя принцип «эффективного участия». Р.А. Даль трактует его следующим образом: «прежде чем политика ассоциации будет принята ее членами, все они должны иметь равные и действенные возможности для изложения своих взглядов на существо этой политики другим членам ассоциации»²³⁸.

Но «дефицит демократии» можно обнаружить не только во внешнеполитических действиях ЕС, но и внутри самой политической системы Евросоюза. В данном разделе работы основное внимание уделено проблеме «внутреннего» дефицита демократии в ЕС. Несмотря на внушительные успехи, «настоящее» либерально-институционального подхода и опирающейся на него модели либеральной представительной демократии не выглядит безоблачным. Данный подход к осмыслению демократии, представляющийся сегодня само собой разумеющимся, а многим и единственно возможным, привычным, и потому неоспоримым, а также множество его институциональных выражений в форме национальных демократий сталкиваются по разным азимутам с вызовами меняющейся действительности. Одним из подобных вызовов является становление собственной политической системы у Европейского союза. Впрочем, нужна ли

²³⁶ Роберт Даль. О демократии. М., 2000. С. 41.

²³⁷ Там же.

²³⁸ Там же.

демократия ЕС? До тех пор, пока нельзя с уверенностью утверждать, что существуют институты, права и практики, оформленные для того, чтобы предоставить людям возможность высказаться по проблемам, затрагивающим политические дела их сообщества, этот вопрос требует утвердительного ответа. В противном случае граждане оказываются один на один с многочисленными рисками, угрожающими их жизни и здоровью.

Европейский союз, не представляя собой государство, осуществляет широкомасштабное политическое управление, стремясь распространить его даже за свои пределы. Возникает закономерный вопрос о демократичности подобной практики. ЕС является для современной либеральной демократии «трудным» партнером. В ее контексте многие черты его институционального «дизайна» вызывают сомнения. Вообще, методы принятия и исполнения «еврорешений» – наглядный пример и «управления за пределами государства», и «инверсии» политического и неполитического.

В условиях глобализации проблема, связанная с диффузией властных полномочий, становится острее, так как «масштабы производства, воспроизводства, коммуникации, идентичности и авторитета чем дальше, тем больше расходятся»²³⁹. Данный процесс, по справедливому замечанию немецкого политолога Ф. Шмиттера, «крайне осложняет задачу обеспечения предсказуемых последствий управления этими отношениями – особенно, если говорить об управлении как о чем-то подотчетном гражданам...»²⁴⁰. Эрозия отношений подотчетности нередко становится косвенным эффектом делегирования правительствами своих компетенций. Подобное делегирование может осуществляться по вертикали, например, в ходе передачи властных функций от государств-членов органам ЕС, или по горизонтали, например, в различных формах государственно-частного партнерства. Интеграционное управление в Европе в своих истоках также является делегированным.

В современном мире происходит распространение управленческих процессов за пределы четко очерченной сферы политического. Между тем только в этих пределах, согласно положениям либеральной представительной демократии, граждане имеют возможность принимать участие в выработке решений и призывать к ответу политическое руководство. Стоит отметить, что этот вызов для демократии не является новым. Расхождение реальных процессов выработки решений и предписаний демократической теории наблюдалось на протяжении ряда лет²⁴¹. В терминах немецкого социолога У. Бека этот процесс можно рассмотреть и как трансформацию самого понятия политики, ее местоположения и средств²⁴². Подобная трансформация происходит в ходе «производственного и научного менеджмента»²⁴³, все больше влияющего на стратегии развития и повседневную жизнь общества. Он выведен из поля зрения граждан из-за концептуального разграничения между политической и частной сферами, характерного для модели современной либеральной представительной демократии. Таким образом, «политическое становится неполитическим, а неполитическое политическим»²⁴⁴.

²³⁹ Шмиттер Ф. Будущее демократии: можно ли рассматривать его через призму масштаба? / Логос. 2004. № 2. С. 137.

²⁴⁰ Там же.

²⁴¹ См., например: Sørensen E. Democratic Theory as a Frame for Decision Making: the Challenges by Discourse Theory and Governance Theory // Paper presented at the 3rd ECPR-Conference in Budapest, September 8th – 10th, 2005. P. 30.

²⁴² Beck U. Risikogesellschaft auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt am Main, 1986. S. 300.

²⁴³ Ibid. S. 304.

²⁴⁴ Ibid. S. 305.

Дебаты о дефиците демократии в европейском интеграционном объединении вышли на первый план в политических и научных кругах после трудной ратификации Маастрихтского договора о Европейском союзе 1992 г. На саммите Европейского совета в бельгийском Лакене в 2001 г. было принято решение о демократизации Союза и Лакенская декларация о будущем ЕС²⁴⁵. В ней, в частности, утверждалась необходимость созыва Конвента для выработки проекта Конституции Евросоюза. Тем не менее, дискуссия о дефиците демократии получила «второе дыхание» после провальных референдумов 2005 и 2008 гг.

Критиками европейского интеграционного проекта выделяется целый комплекс «изъянов» демократии, которые всегда на устах: недостаток парламентского контроля над процессом принятия политических решений, недостаток прозрачности, подотчетности и легитимности европейских институтов, отсутствие четкого разделения властей, недостаточное участие граждан в политическом процессе на уровне Европейского союза. Демократическая легитимность «новых» методов управления частью теоретиков также ставится под вопрос. В ходе обсуждения проблем демократии указывается и на отсутствие пока общей идентичности у граждан, чьи страны участвуют в интеграционном процессе²⁴⁶.

Можно выделить два основных взгляда на происхождение дефицита демократии в ЕС. Согласно первому дефицит является институциональным и связан с отсутствием у Европейского парламента средств демократического контроля, аналогичных имеющимся у национальных legislatures, и с его ограниченными законодательными возможностями. Комиссия является единственным институтом ЕС, подотчетным Европарламенту. Совет не подотчетен ему, и демократичность решений Совета, как будет показано далее, может быть подвергнута сомнению. Европарламент не уполномочен отправлять в отставку отдельных членов Комиссии, хотя он имеет право выразить вотум недоверия всей Комиссии в целом. Он участвует также в формировании ее состава, который, впрочем, не комплектуется из победивших на выборах в ЕП партий. Кандидатуры членов Комиссии рассматриваются Европейским советом по рекомендации государств, входящих в ЕС. Кандидатура Председателя Комиссии утверждается Европарламентом. Будущий Председатель представляет на парламентском пленуме предполагаемых членов Комиссии, выдвинутых на этот пост государствами, входящими в ЕС, а затем состав Комиссии также утверждается европарламентариями.

Институциональный дефицит демократии в ЕС так и не преодолен. Одним из основных его источников является нарочитое несоблюдение принципа разделения властей, что отличает интеграционную систему от национальных политических систем. Кроме того, по мере постепенного усиления законодательных полномочий ЕП, стали развиваться и новые методы управления, в которых Европарламент оттеснен на второй план. Одним из самых ярких примеров в этом ряду является комитология. Обеспокоенность поборников демократии вызывает слияние властных полномочий, например, законодательных и исполнительных, которому способствует комитология. В принципе комитология как форма делегированного принятия решений функционирует внутри рамок, установленных законодательными институтами. Тем не менее этой гарантии оказывается недостаточно, так как «комитология в действительности является еще и системой комплексного решения

²⁴⁵ Laeken Declaration on the Future of the European Union. См. сайт: http://ec.europa.eu/justice_home/unit/charte/en/declarations-laeken.html

²⁴⁶ Подробнее см.: Verdun A., Stavridis S. Democracy in the European Union // Current Politics and Economics of Europe. 2001. Vol.10. № 3.

проблем и регулирования рисков, требующей определенных выборов из набора альтернатив»²⁴⁷.

Согласно другой точке зрения на происхождение дефицита демократии в ЕС, он имеет социально-психологическую природу и связан с отсутствием единой европейской нации. Происхождение обоих видов демократического дефицита в Европейском союзе становится более понятным при фокусировке внимания на истории создания этого интеграционного объединения. Национальные административные элиты оформили интеграционную систему, чтобы дать себе широкие исполнительные полномочия вне пределов контроля национальных парламентов. В настоящий момент граждане ЕС пожинают плоды этого решения, так как в результате его реализации образовался дефицит демократии и на национальном уровне интеграционной системы. Он не менее тревожный и сложно диагностируемый. Дефицит демократии на национальном уровне вызван тем, что национальная исполнительная власть уже не несет единолично ответственность за решения, принимаемые в ЕС, в то время как граждане этого еще не осознали.

Кроме того, в европейском интеграционном проекте изначально причудливо сочетались федералистский и функционалистский подходы. Так, «особенностью Договора (об учреждении ЕОУС. – Е.Г.) был контраст между техническим характером предмета совместного регулирования и политическим инструментарием, избранным для этой цели»²⁴⁸. Федералистский подход выразился в системе институтов, созданной с прицелом на федеративное будущее этого союза (Соединенные Штаты Европы), в котором Высший руководящий орган стал бы правительством, а Общая ассамблея и Специальный совет министров – двухпалатным представительным органом. Функционализм же проявился в «сознательно аполитичном подходе европейских отцов-основателей»²⁴⁹, т.е. в сугубо технократическом процессе принятия решений с расчетом на эффективность как залог легитимности, а значит «демократию на выходе». В то время как заложенная система институтов требовала также «демократии на входе», т. е. участия граждан и их представителей в политическом процессе.

Предлагается множество способов разрешения этого противоречия, поэтому «дефицит демократии» является не только категорией, отражающей реальность, но и категорией, ее формирующей. В зависимости от нюансировки понимания демократии и причин ее дефицита образуются своеобразные коалиции в защиту конкретного видения проблемы и ее решения. Подобные коалиции, члены которых разделяют общее понимание и стремятся сделать его всеми признанным, формируются вокруг основных институтов ЕС и национальных правительств. Разнящиеся направления аргументации ставят во главу угла различных субъектов политики.

Согласно одному из векторов аргументации, демократия в ЕС гарантируется национальными политическими системами, являющимися компонентами интеграционной системы. Этот подход пережил своеобразный ренессанс после принятия в 2004 г. новых государств-членов. Его активно отстаивал президент Чешской Республики В. Клаус, который осмыслил провал конституционных референдумов во Франции и Нидерландах как торжество демократии и

²⁴⁷ Armstrong K.A. Regulation, Deregulation, Reregulation: the Paradoxes of EU Governance. L., 2000. P. 58.

²⁴⁸ Шемятенков В. Г. *Op.cit.* С. 31.

²⁴⁹ Veit W. Auf der Suche nach Europas Identität // Internationale Politik und Gesellschaft. № 3. 2005. S. 179.

свидетельство того, что она в ЕС еще существует²⁵⁰. С этой точки зрения, Совет, а также Европейский совет обеспечивают демократичность Союза. Собранные в Совете министры являются членами правительств, которые сформированы из рядов победивших на демократических выборах партий. Поэтому их действия в рамках ЕС можно рассматривать как демократичные. Данная логика близка конфедеративной модели построения демократии²⁵¹. Согласно ей демократию проще обеспечить посредством создания демократического объединения государств, а не путем строительства нового федеративного союза. В конфедеративной модели своеобразной единицей измерения является демократическое государство. Она нетребовательна, так как в центре ее внимания не сообщество или гражданин, и осмысливает европейскую интеграцию в качестве исключительно межгосударственного мероприятия.

Этой модели соответствует стратегия демократизации Союза, основу которой составляет демократический контроль над наднациональными институтами с помощью национальных средств²⁵². Подобный контроль может выражаться, в частности, в процедуре ратификации в национальных парламентах государств-членов всех важных решений интеграционных властных органов. Другое средство контроля – референдум. В совокупности эти меры трудноосуществимы на практике, так как многократно повышают риск блокировки процесса выработки политики.

Немецкий исследователь П. фон Кильмансегг показывает слабости конфедеративной модели²⁵³. Он поясняет, что на выборах, в результате которых национальные правительства приходят к власти, общеевропейские темы обсуждаются походя. В Совете же, центральном органе принятия решений, все чаще применяется практика голосования квалифицированным большинством. Решения, принятые таким образом, означают обязательные нормы для меньшинства, которое в данном случае представляет собой целое государство со своими демократическими институтами и традициями.

Как констатирует исследовательница-европеист В. А. Шмидт, «...национальные правительственные структуры и правила изменились в результате встраивания в многоуровневую и многомодальную систему управления ЕС, а национальные отношения по поводу власти оказались под давлением»²⁵⁴. И это является проблемой, так как большинство политических лидеров вместо того, чтобы признать изменения и постараться по-новому определить национальную демократию в свете этих изменений, напротив, нацелены на отстаивание традиционных идей о демократии в своих странах. Недостаток конфедеративной модели для ЕС состоит в том, что ЕС бросает вызов национальным демократиям будучи их своеобразным порождением, свидетельствующим о наличии неучтенных аспектов в логике либерально-демократической аргументации.

Другой ответ на вызов демократии предполагает перевод демократических механизмов с уровня национального государства на уровень интеграционной системы²⁵⁵. Он во многом соответствует федеративной и парламентарной моделям

²⁵⁰ См., например, его комментарий в «Financial Times» от 30 августа 2005 г. «Why Europe must reject centralization».

²⁵¹ Chrysochoou D. N. The Nature of Democracy in the European Union and the Limits of Treaty Reform // Current Politics and Economics of Europe. Vol 10. № 3. 2001. P. 255-256.

²⁵² Attinà F. Strategies for Democratizing Multi-state Systems and the European Union. // Current Politics and Economics of Europe. Vol. 10. № 3. 2001. P. 229-230. В международных организациях действует именно этот механизм обеспечения демократии.

²⁵³ Graf von Kielmansegg P. Integration und Demokratie // Europäische Integration. Opladen, 2003. S. 47-71.

²⁵⁴ Schmidt V.A. Democracy in Europe. The EU and National Politics. Oxford, 2006. P. 36.

²⁵⁵ Attinà F. Op. cit. P. 230-231.

демократического управления²⁵⁶. Кроме того, федеративная модель подразумевает создание двухпалатной системы управления, в которой ЕП предоставляется право законодательной инициативы, а также равные права по принятию решений наряду с Советом²⁵⁷. В этом федеративная модель сходна с парламентарной моделью. Они различаются тем, что федеративная модель отталкивается от уровней принятия решений в политическом союзе, а парламентарная берет мнение индивида за основу. В этом плане федеративная модель больше связана с государством и конституционализмом, в то время как парламентарная – собственно с демократией.

Под парламентарной моделью понимается, по сути, мажоритарная модель управления. Данная модель подчеркивает приоритетную роль принципа большинства при принятии централизованных решений, роль парламентских структур в законодательном процессе, а также оппозиционных течений. В качестве конкретного примера панацеи от дефицита демократии, созданной по рецепту парламентарной модели, можно привести проект реформы процедуры назначения Председателя Еврокомиссии²⁵⁸. Он состоит из двухфазовых выборов. Первая фаза может проходить на уровне национальных парламентов, а вторая – на уровне Европарламента. На первом этапе национальные парламенты определяли бы небольшое количество кандидатов при помощи пропорциональной выборной системы. Вторая фаза этой процедуры заключалась бы в выборах Председателя Комиссии посредством голосования большинством в Европейском парламенте за тех кандидатов, кто выиграл предварительные выборы на уровне национальных парламентов.

Осуществление такой реформы способствовало бы снижению институционального дефицита демократии в политической системе ЕС, укрепляя демократическую легитимность Комиссии и вовлекая национальные парламенты совместно с ЕП в демократический процесс на уровне Союза. Но этот проект, как и многие другие, не учитывает многообразие, присущее политической системе ЕС. Кандидаты, выдвинутые национальными парламентами одних стран, могут быть менее известными на «европейском» уровне, чем кандидаты, выдвинутые национальными ассамблеями других стран-участниц ЕС. Тем более проекты по введению прямых выборов Председателя Европейского совета или Комиссии потерпят крах в условиях многонационального Союза. Парламентарная модель не отражает особенностей интеграционной системы. Ведь ЕС не является гомогенным политическим образованием, в нем на современном этапе отсутствуют трансъевропейские партии.

В данной связи заслуживает рассмотрения такая разновидность модели либерального представительного демократического управления, как консоциация. Она, наряду с мажоритарной версией этой модели, была разработана американским политологом А. Лайпхартом для негомогенных обществ. Консоциация ставит в центр внимания отдельные общности. В соответствии с ней европейское интеграционное объединение представляет собой сложное политическое образование, состоящее из народов, отличающихся друг от друга культурно и политически, объединенных в форму союза, основанного на совместном согласии, при сохранении каждым из них своей национальной идентичности и без отказа от своей суверенной сущности в пользу вышестоящей централизованной власти. Отсутствие единого «демоса» как осознанной гражданами транснациональной общности имеет решающее влияние на институциональную структуру ЕС, так как это создает существенные проблемы для выработки решений. Поэтому консенсус становится важнейшим условием для их

²⁵⁶ Chrysochoou D. N. Op. cit. P. 253-255.

²⁵⁷ Ibid. P. 253 Ibid. P. 253.

²⁵⁸ Attinà F. Op. cit. P. 238-241.

принятия. Однако в консоциации формирование единой позиции осуществляется не на массовом уровне, а на уровне руководства.

При этом доминирующие верхушки отдельных элементов системы начинают оказывать сопротивление процессам укрепления горизонтальных связей между подвластными им общностями, предпочитая вместо этого усиливать вертикальную интеграцию для получения полного контроля внутри своих subsystem. Доминирование исполнительной элиты в структурах ЕС мешает гражданам четко установить, кто из политиков и администраторов несет ответственность за конкретные политические решения. Возможно ли расширить модель консоциации, с тем чтобы она включала в себя выработку консенсуса посредством обсуждения не только внутри узкого круга высокопоставленных лиц, но и в целом на общественном уровне?

В этом контексте большое значение приобретает социально-психологическое измерение демократического дефицита в ЕС – отсутствие сформированного европейского народа, члены которого были бы способны адресовать свои демократические требования наднациональным институтам. Под европейским «демосом» или народом, как правило, понимается новая форма взаимной идентификации граждан, основанная на разделяемых или, по крайней мере, взаимно совместимых демократических ценностях²⁵⁹. Она связана с появлением чувства «мы», т.е. осознанием взаимной принадлежности в контексте многообразия, которое отражает ключевые демократические ценности в составляющих частях целого.

В текущий момент подобной общности граждан не существует, а существует европейское население, состоящее из наций стран-участниц ЕС. Транснациональное формирование «демоса» отвергает тип радикальных изменений общественного строя, в результате которых прежде существовавшие идентичности поглощаются новой – наднациональной. Сознательное укрепление чувства общей принадлежности у граждан представляет собой еще одну стратегию демократизации Союза, которая неизбежно растягивается на долгие годы. Этой стратегии соответствует усиление механизмов представительства на наднациональном уровне, вовлечение организованного гражданского общества в процессы выработки политики. Под гражданским обществом можно понимать «сферу социальной интеракции между экономикой и государством, состоящую, в первую очередь, из сфер наиболее близкого общения..., объединений (в частности, добровольных), социальных движений и различных форм публичной коммуникации»²⁶⁰. Гражданское общество образуется на основе чувства солидарности. Фактически речь идет об ассоциациях и публичной сфере, которые в совокупности и составляют гражданское общество. Публичная сфера или сфера социальной интеракции и коммуникации является жизненной средой для организованной части гражданского общества – ассоциаций, где солидарность оформлена в виде конкретных организаций.

Если стратегию демократизации, отмечающую важность парламентского представительства, активно пропагандирует ЕП, а национальные гарантии демократичности многоуровневой политической системы готовы дать политические лидеры государств-членов, то развитие общеевропейской публичной сферы взяла на вооружение Комиссия. Вообще публичную сферу можно определить как «сферу коммуникации, в которой те, кто правит, и те, кто подчинен управлению в конкретной, законно оформленной политической системе, собираются и выражают частные интересы, вопросы и ожидания, вторгающиеся в политический процесс принятия

²⁵⁹ Chrysochoou D. N. Op. cit. P. 249.

²⁶⁰ Коэн Д. Л., Арато Э. Гражданское общество и политическая теория. М., 2003. С. 8.

решений»²⁶¹. Публичная сфера таким образом инициирует процесс, в котором политическая выработка решений связана с общественным мнением и коллективным образованием воли. В процессе работы над «Белой книгой об управлении», изданной Комиссией в 2001 г., ею был подготовлен доклад, в котором определялись рекомендуемые условия для возникновения публичной сферы, охватывающей общественность всех государств-членов ЕС.

В докладе отмечалось отсутствие «европейской политической культуры», трактуемой как открытие возможностей для граждан участвовать в общественных дебатах по вопросам, значимым для всего Союза²⁶². Помимо этого, в нем выделялись препятствия для трансграничной коммуникации: языковые и культурные; политические и институциональные барьеры. В качестве политических барьеров авторы доклада назвали то, что политическая система Союза как способ обсуждения и решения общественно значимых проблем, дает преимущество национальным интересам, а не коммунитарным. Результат переговоров в Совете, как правило, преподносится как победа национальных предпочтений. Другим политическим барьером является отсутствие в ней четкого разделения властей. Помимо политических имеются и институциональные препятствия, заключающиеся, по мысли разработчиков доклада, в том, что Комиссии, ЕП и Совету не хватает развитой коммуникационной культуры. В данном контексте наднациональные институты должны принять на себя обязательство поддерживать постоянные консультации с общественностью.

В докладе указывалось на неудовлетворительный характер раскрытия «европейской» перспективы в СМИ. В нем также намечались и общие рекомендации по развитию общеинтеграционной публичной сферы. Соответственно, политические функционеры европейского масштаба должны просвещать общественность в отношении отдельных областей интеграционной политики. Помимо этого, следует развивать «сети партнерства», чтобы вовлекать в диалог тех, кого коммунитарная политика непосредственно касается: представителей гражданского общества. Такой децентрализованный подход должен быть основан на уже сложившихся сетях профессиональных коммуникаторов (ассоциациях журналистов), партнерах из образовательной сферы, получателях грантов по программам ЕС, на укрепленной сети постоянных представительств Комиссии в государствах-членах, на европейских ассоциациях и НПО.

В докладе отмечалась роль цифровых технологий в интерактивных консультациях и кооперации институтов ЕС с партнерами из гражданского общества. Рекомендации также касались необходимости преподавания истории европейской интеграции в школах, прозрачности доступа к информации, децентрализации диалога, усиления кооперации между институтами ЕС и использования Интернета для организации диалога с общественностью.

В целом данный доклад оказался односторонним, он указывал на то, что следует предпринять Комиссии, но не общественности. Однако не только Комиссия «утруждала себя» «насаждением» европейской публичной сферы. Представители общественности, видные интеллектуалы, тоже решили взять дело в свои руки. 31 мая 2003 г. семь европейских газет опубликовали их статьи на тему «Что такое

²⁶¹ Eder K., Trenz H.-J. Prerequisites of Transnational Democracy and Some Mechanisms of Sustaining It: the Case of the European Union // *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, 2006. P. 254.

²⁶² Report of Working Group on Broadening and enriching the public debate on European matters // *White Paper on European Governance Work area № 1. Group 1a. June 2001. P. 8.* (http://ec.europa.eu/governance/areas/group1/report_en.pdf).

Европа?». У. Эко напечатал эссе в итальянской «Ла Република»²⁶³, Д. Ваттимо в итальянской же «Ла Stampa»²⁶⁴, А. Мушг – в швейцарской «Нойе Цюрихер Цайтунг»²⁶⁵, Р. Рорти – в немецкой «Зюддойче Цайтунг»²⁶⁶ и Ф. Саватер в испанской «Эль Паис»²⁶⁷. Ю. Хабермас и Ж. Деррида опубликовали совместную статью в немецкой «Франкфуртер Альгемайне Цайтунг» и французской «Ля Либерасьон»²⁶⁸. О результатах их попыток можно спорить, как и о наличии в современном ЕС общей публичной сферы и предпосылок ее устойчивого развития.

Есть весьма разные точки зрения на данный счет. Распространенным является мнение, что транснациональной публичной сферы не существует. При этом указывается на то, что публичные дебаты в основном проходят в определенных разграниченных сферах, например, в обособленных национальных, которые несут на себе отпечаток своеобразия национальных законодательной системы, языка, политических отношений. «Поставщиками» основных тем там являются национальные политические лидеры, организации представительства интересов, ассоциации граждан. Площадку же для публичных дебатов предоставляют национальные СМИ.

Кроме того, национальные публичные сферы дифференцированы по различным параметрам. Их составляют и те, кто относится к разным идеологическим лагерям, и те, кто отделен друг от друга территориально, принадлежа к различным региональным сообществам. Публичные сферы внутренне структурированы. Выразители мнений могут иметь разное влияние, сегменты аудитории разную степень информированности, а СМИ – различную адресную направленность. При этом необходимо различать дискуссию в узком кругу интеллектуалов и широкую общественную дискуссию.

В национальном масштабе эти дискуссии объединяются, составляя общую публичную сферу, благодаря одинаковым повесткам дня, комплексам вопросов или тем, которые возникают одновременно в различных СМИ. Кроме этого, в рамках национальных политических систем имеется всеобщее разделяемое понимание того, о чем идут дебаты. Поэтому на основании того, что транснациональная дискуссия по интеграционным вопросам протекает внутри элит, можно утверждать о недоразвитости транснациональной публичной сферы. В качестве барьера для ее развития называется отсутствие общего языка у населения ЕС.

Однако при рассмотрении публичной сферы как основного компонента гражданского общества подобные соображения выглядят не столь неоспоримо. В гражданском обществе посредническую роль во взаимодействии индивидов играет чувство солидарности, которое возникает благодаря коммуникации. Публичную сферу можно анализировать, выделяя роль коммуникации в ее жизнеобеспечении. Коммуникационные потоки аналитически неверно было бы разбивать на отдельные сегменты, так как дискуссия в научных кругах с легкостью может перерасти в общенациональную, а затем общеевропейскую дискуссию. Эксперт, как правило, выступает лидером мнения, комментатором в национальных СМИ, которые откликаются на обсуждение, развернувшееся в средствах массовой информации другого государства-члена ЕС.

²⁶³ Eco U. L'Europa incerta tra rinascita e decadenza // La Repubblica. 31.05.2003.

²⁶⁴ Vattimo G. Casa Europa // La Stampa. 31.05.2003.

²⁶⁵ Muschg A. Kerneuropa: Gedanken zur Europaeischen Identitaet // Neue Zuericher Zeitung. 31.05.2003.

²⁶⁶ Rorty R. Demuetigung oder Solidaritaet? // Sueddeutsche Zeitung. 31.05.2003.

²⁶⁷ Savater F. Europa, necesitada y necesaria // El Pais. 31.05.2003.

²⁶⁸ Derrida J., Habermas J. Unsere Erneuerung // Frankfurter Allgemeine Zeitung. 31.05.2003. Эта же статья опубликована на французском языке в «La Liberation» 31.05.2003

В ЕС идет непрекращающаяся дискуссия в академических кругах, и научное сообщество сильно интегрировано. Нельзя рассматривать публичную сферу в отрыве от организационных воплощений гражданского общества, оформленных в качестве объединений различных групп интересов. Предпосылкой успешного развития общеевропейской публичной сферы являются транспарентные и открытые процедуры участия групп интересов в выработке интеграционной политики. Группы интересов входят составной частью в своеобразные свободно связанные межорганизационные коалиции коллективных акторов, возникшие на основе социальных движений и коммуникационных связей. Они объединены благодаря разделяемой активной политической позиции, выражающейся в проявлении интереса к конкретным вопросам и попытках найти пути их возможного решения.

Таким образом, разнообразные формы бытования гражданского общества представляют собой «крупноячеистую сеть», через которую коммуникация может объединить разрозненную общественность государств-членов ЕС в некое транснациональное сообщество, дискутирующее о том, что же является для всех его членов равным благом. Ярким примером такого объединения национальных публичных сфер в одну транснациональную европейскую являются общие дебаты, разгоревшиеся после того, как на парламентских выборах в 1999 г. в Австрии победила ультраправая «Партия свободы», возглавлявшаяся Й. Хайдером. Под давлением европейской и мировой общественности он покинул пост главы этой партии.

Транснациональная публичная сфера в ЕС имеет «пульсирующий» характер, в силу объективных причин (отсутствие общего языка) то разрастаясь, то сужаясь. Главное условие ее устойчивой жизнедеятельности – постоянное поддержание циркуляции коммуникации с помощью открытых процедур взаимодействия наднациональных институтов и гражданского общества. Проиллюстрировать это положение можно примером из истории европейской интеграции. Первое европейское интеграционное объединение рождалось в обстановке широкого общественного диалога.

В начале европейской интеграции, после Второй мировой войны, существовала общеевропейская публичная сфера, своего рода транснациональное гражданское общество, обеспечившее масштабное обсуждение проблем будущего Европы. Однако с течением лет обсуждение не возобновлялось, сотрудничество с группами интересов было избирательным, и наблюдалась долго не диагностировавшаяся эрозия «разрешительного консенсуса»²⁶⁹. По мнению итальянского политолога-европеиста К. Руцца, более поздние поколения уже не ощущали тех же угроз безопасности, что их родители, и потому «не рассматривали европейские институты как щит от этих угроз»²⁷⁰.

Транснациональная публичная сфера проявила себя как реальность, нуждающаяся в поддержании и репродукции, выходе за пределы только национальных дискуссий, в подключении к обсуждению противников интеграции и евроскептиков, в европеизации протеста, словом, в свободной циркуляции мнений. Тем более что, следуя терминологии немецкого философа Ю. Хабермаса, «фон» в ЕС, сотканный из предварившей интеграционное строительство обширной делиберации, нуждается в постоянном поддержании. Ведь в европейском

²⁶⁹ Название «разрешительного консенсуса» получил феномен поддержки европейского интеграционного проекта широкими слоями населения его государств-участников, выявленный с помощью опросов общественного мнения, проводившихся статистической службой Евробарометр. «Разрешительный консенсус» просуществовал до начала 1990-х гг.

²⁷⁰ Ruzza C. *Europe and Civil Society: Movement Coalitions and European Governance*. Manchester, 2004. P.8.

интеграционном объединении в отличие от национальных государств отсутствует единый общий язык, являющийся естественным «фоном» и фундаментом чувства солидарности в национальных обществах.

В этом смысле идеальную модель демократического управления для ЕС можно обозначить как консоциацию, которая функционирует на основе широкой общественной делиберации. Делиберация – это «политическая практика аргументации и изложения доводов среди свободных и равных граждан; практика, в которой индивидуальные и коллективные виды на будущее и позиции подвержены изменениям в ходе их обсуждения»²⁷¹. Такой подход к осмыслению демократии подразумевает, что «только те нормы, правила или решения легитимны, которые стали результатом некоей формы основанного на разуме соглашения между гражданами»²⁷². Делиберативный подход отводит главную роль в обеспечении демократии гражданскому обществу. Бесспорно, что политическая роль гражданского общества непосредственно связана не с контролем или захватом власти, а с влиянием, проводником которого являются демократические ассоциации и свободная дискуссия в интеллектуальных кругах.

В русле такого осмысления природы демократии в ЕС важное значение приобретает концепция европейского гражданства. Демократия на уровне ЕС, находящаяся в процессе трудного становления, апеллирует к осознанному выбору гражданина. Для нее важно именно «свободно избираемое членство в общественном целом». Она предстает как демократия разумных доводов.

Однако слова не всегда убеждают, и сами положения делиберативной демократии не являются неуязвимыми со стороны критики. По мнению части теоретиков, все эти меры, являясь предметом дискуссии о «постпарламентской демократии», лишь частично восполняют нехватку парламентской легитимности. Делиберативную демократию часто обозначают как «чисто идеологическое предприятие, ограниченное нуждами интеллектуального слоя, который поддерживает ее существование в образовательных институтах и средствах массовой информации, или с помощью профессионализации социальных движений»²⁷³. В контексте ЕС эта критика указывает на своеобразную «неуловимость» делиберативной демократии. Означает ли она отказ или подавление уже существующих институтов национальных либеральных демократий? Впрочем, цель делиберативной политики заключается скорее в придании институтам национальных демократий новых смыслов и функций, повышении качества демократии в европейской политической системе. Очевидно, что концепция либеральной демократии не достигла бы такого успеха, если бы постоянно не обновлялась, отвечая на вызовы времени.

Таким образом, имеются различные разрешения проблемы дефицита демократии в ЕС. Однако часть из них ввиду многонационального и децентрализованного характера политической системы оказываются труднодостижимыми. Другие, основанные на укреплении гражданского общества, представляются недостаточными для сторонников привычного парламентского осмысления демократии. Тем более необходимой становится общая дискуссия по вопросу демократизации Союза. В транснациональной публичной сфере идея о делиберативной наднациональной консоциации как демократическом способе организации политической системы ЕС должна, в соответствии с собственными

²⁷¹ Schmalz-Bruns R. The Euro-polity in Perspective: Some Normative Lessons from Deliberative Democracy // *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, 2006. P. 442.

²⁷² Ibidem.

²⁷³ Kohler-Koch B. The Organisation of Interests and Democracy in the European Union // *Debating the Democratic Legitimacy of the European Union*. Lanham, 2006. P. 409.

постулатами, завоевать популярность, чтобы утвердился и стать всеми признанным. В процессе этой дискуссии представление о некоей новой транснациональной демократии должно вобрать в себя уже устоявшиеся концепции демократического устройства политических союзов.

Бесспорно, что Европейский союз – это флагман наднационального управления на международной арене. В данной работе показано, что это флагман, если и не является непотопляемым, то, по крайней мере, очень прочно держится на плаву. Прочнее, чем можно предположить на основе сообщений СМИ об очередном референдуме в государстве-члене Союза либо саммите Европейского совета. Разумеется, саммиты и референдумы в ЕС являются веховыми событиями, но это только верхушка айсберга. Секторальные режимы регулирования Единого внутреннего рынка, о деталях которых мало что известно большинству граждан ЕС, чрезвычайно прочно скрепили элементы интеграционной политической системы.

Расширение ЕС на восток и последовавший за ним «конституционный кризис» вопреки распространенному мнению значительно способствовали укреплению наднационального вектора в реализации внешнеполитической стратегии ЕС, по крайней мере, в постсоветском регионе. Более того, деятельность институтов ЕС не застопорилась после чреды провальных референдумов. Система управления внутри Союза продолжает развиваться. Для решения задач повседневного регулирования создаются все новые и новые наднациональные органы, а также проблемные и транснациональные политические сети. Конечно, незавершенность институциональной реформы обуславливает специфику современного этапа развития Союза. В первую очередь, рост влияния неформально-сетевых элементов в процессе принятия и исполнения решений. Эта тенденция развития наднационального управления невыгодна, в первую очередь, самим гражданам Евросоюза. Кроме того, она потенциально создает дополнительные риски для тех государств, которые не входят в ЕС. Ведь «сетевую» версию наднационального управления труднее идентифицировать, так как акт делегирования полномочий в данном случае перестает быть предпосылкой его распространения на все новые и новые территории.

Приложение 1. Список агентств Евросоюза²⁷⁴

а) Агентства, созданные в рамках первой опоры:

1. **CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) – Европейский центр развития профессионального обучения.** Штаб-квартира расположена в Фессалониках. Создан согласно Регламенту Совета № 337/75 от 10 февраля 1975 г. Общий бюджет в 2008 г.: 17,162 млн евро. Вклад Сообщества в бюджет Центра в 2008 г. составил 17,060 млн евро. Кадровый состав Центра: 99 человек. Основные задачи: 1) Центр способствует развитию профессионального образования и обучения в ЕС; 2) Центр проводит исследования, предоставляет информацию и анализ по проблемам профессионального обучения, его системам, политике и практике. Предыдущая оценка деятельности Центра проводилась в 2006-2007 гг.

2. **EUROFOUND (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) – Европейский фонд улучшения условий жизни и труда.** Штаб-квартира расположена в Дублине. Создан согласно Регламенту Совета № 1365/75 от 26 мая 1975 г. Общий бюджет 2008 г.: 21,200 млн евро. Вклад Сообщества в общий бюджет 2008 г.: 20,000 млн евро. Установленный (в соответствии с бюджетом Сообщества) кадровый состав: 101 сотрудник. Основные задачи: 1) Фонд вносит вклад в планирование и установление лучших условий жизни и труда в Европе; 2) Фонд распространяет знания и экспертные оценки, предоставляет их правительствам, работодателям, профсоюзам и Европейской комиссии. Предыдущая оценка деятельности Фонда проводилась в 2007 г.

3. **ЕЕА (European Environment Agency) – Европейское экологическое агентство.** Штаб-квартира располагается в Копенгагене. Создан согласно Регламенту Совета № 1210/90 от 7 мая 1990 г. Общий бюджет 2008 г.: 36,414 млн евро. Размер субсидии Сообщества в общем бюджете Агентства 2008 г.: 31,682 млн евро. Кадровый состав: 123 человека. Основные задачи Агентства: 1) предоставление объективной, надежной и сопоставимой информации, с помощью которой институты ЕС и его государства-члены могут принять необходимые меры для защиты окружающей среды, оценить результаты подобных мер и обеспечить должную степень информированности общественности о состоянии окружающей среды. Предыдущая оценка деятельности Агентства осуществлялась в 2004-2006 гг.

4. **ETF (European Training Foundation) – Европейский образовательный фонд.** Штаб-квартира располагается в Турине. Создан согласно Регламенту Совета № 1360/90 от 7 мая 1990 г. Общий бюджет 2008 г.: 17,984 млн евро. Размер субсидии Сообщества в общем бюджете Фонда: 17,984 млн евро. Кадровый состав: 96 человек. Основные задачи Фонда: 1) содействие развивающимся странам в использовании ими своих людских ресурсов путем реформирования систем образования, профессионального обучения, рынка труда в общем контексте политики ЕС по развитию внешних сношений; 2) стимулирование эффективной кооперации между Сообществом и рядом развивающихся стран в области профессионального образования и обучения. Предыдущая оценка деятельности Фонда проводилась в 2009 г.

5. **EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) – Европейский исследовательский центр по борьбе с наркотиками и наркоманией.** Штаб-квартира располагается в Лиссабоне. Создан в соответствии с

²⁷⁴ Источник: Commission staff working document accompanying the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council "European agencies – the way forward". Brussels, 11.3.2008. SEC(2008) 323.

Регламентом Совета № 302/93 от 8 февраля 1993 г. Данный Регламент был заменен новым Регламентом № 1920/2006 Европейского парламента и Совета от 12 декабря 2006 г. Общий бюджет 2008 г.: 14,078 млн евро. Размер субсидии Сообщества в общем бюджете Центра: 13,400 млн евро. Кадровый состав: 82 человека. Основные задачи: 1) сбор, анализ и распространение предметной, объективной, надежной и сопоставимой информации о наркотиках и наркомании, а также их последствиях. Действуя в этом ключе Центр снабжает Сообщество и государства-члены надежной, основанной на фактах информацией о феномене употребления наркотиков. Предыдущая оценка деятельности Центра проводилась в 2007 г.

6. **ЕМЕА (European Medicines Agency) – Европейское агентство по экспертизе медицинских препаратов.** Штаб-квартира располагается в Лондоне. Создано согласно Регламенту № 2309/93 от 22 июля 1993 г., замененному затем Регламентом № 726/2004 от 31 марта 2004 г. Общий бюджет 2008 г.: 164,480 млн евро. Размер субсидии Сообщества в общем бюджете Агентства: 38,000 млн евро (из них 6 миллионов специально предоставлены для экспертизы «сиротских» медицинских препаратов). Кадровый состав: 475 человек. Основные задачи Агентства: 1) координация на наднациональном уровне научной работы по оценке и постоянному фармакологическому надзору за медицинскими препаратами; 2) предоставление государствам-членам и институтам ЕС высококлассной научной экспертизы по любому вопросу, связанному с оценкой качества, безопасности и эффективности медицинских препаратов для человека, а также для ветеринарного использования. Очередная оценка деятельности Агентства намечена на 2010 г.

7. **ОНИМ (Office for Harmonisation in the Internal Market, Trade Marks and Industrial Design) – Управление по гармонизации внутреннего рынка, торговые марки и промышленные образцы.** Штаб-квартира расположена в Аликанте. Создано согласно Регламенту Совета № 40/94 от 20 декабря 1993 г. Общий бюджет 2008 г.: 300,610 млн евро. Кадровый состав: 643 человека. Основные задачи Управления: регистрация торговых марок и промышленных образцов на территории ЕС. Предыдущая оценка деятельности Управления проводилась в 2001 г.

8. **ЕУ-ОША (European Agency for Occupational Safety and Health) – Европейское агентство по безопасности и охране здоровья на работе.** Штаб-квартира расположена в Бильбао. Создано согласно Регламенту Совета № 2062/94 от 18 июля 1994 г. Общий бюджет 2008 г.: 14,697 млн евро. Размер субсидии Сообщества в общем бюджете Агентства: 14,400 млн евро. Кадровый состав: 44 человека. Основные задачи Агентства: 1) предоставление институтам ЕС, государствам-членам, объединениям работодателей и профсоюзам технической, научной и экономической информации в сфере безопасности и охраны здоровья; 2) предоставление Комиссии технической, научной и экономической информации, которая требуется ей для исполнения задач по подготовке законопроектов и оценке уже действующего законодательства, а также мер в области защиты здоровья наемных работников; 3) Агентство стимулирует сбор, анализ и распространение информации, которая призвана улучшить безопасность и здоровье наемных работников в Европе. Предыдущая оценка деятельности Агентства проводилась в 2007 г.

9. **СРВО (Community Plant Variety Office) – Управление Сообщества по культивированию новых видов растений.** Штаб-квартира располагается в Анже. Создано согласно Регламенту Совета № 2100/94 от 27 июля 1994 г. Общий бюджет 2008 г.: 12,352 млн евро. Кадровый состав: 43 человека. Основные задачи Управления: менеджмент системы прав производственной собственности на новые виды растений. Предыдущая оценка деятельности Управления проводилась в 2001 г. Очередная проверка назначена на 2009 г.

10. **CDT (Translation Centre for the bodies of the EU) – Центр переводов Евросоюза.** Штаб-квартира располагается в Люксембурге. Создан согласно Регламенту Совета № 2965/94 от 28 ноября 1994 г., модифицированного Регламентом Совета № 1645/2003 от 18 июня 2003 г. Общий бюджет 2008 г.: 42,252 млн евро. Кадровый состав: 233 человека. Основные задачи Центра: 1) предоставление переводческих услуг различным агентствам, органам и институтам ЕС; 2) участие в работе межинститутского комитета по переводу (Interinstitutional Committee for Translation and Interpretation, CITI) с целью рационализации методов переводческой деятельности, гармонизации процедур и экономии ресурсов в этой сфере. Предыдущая оценка деятельности Центра проводилась в 2001 г.

11. **EAR (European Agency for Reconstruction) – Европейское агентство реконструкции.** Штаб-квартира расположена в Фессалониках. Создано согласно Регламенту Совета № 2666/2000 от 5 декабря 2000 г. об оказании помощи Албании, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Союзной Республике Югославии и Бывшей Югославской Республике Македонии. Этот регламент заменил собой Регламент № 1628/96 и модифицировал Регламенты № 3906/89 и № 1360/90, а также решения 97/256 и 1999/311. Общий бюджет 2008 г.: 20 млн евро. Кадровый состав: 91 человек. Основные задачи Агентства: 1) управление ключевыми программами ЕС по оказанию помощи Республике Черногории, Республике Сербии, Бывшей Югославской Республике Македонии, а также Косово (согласно Резолюции Совбеза ООН 1244). Предыдущая оценка деятельности Агентства проводилась в 2004 г.

12. **EFSA (European Food Safety Authority) – Европейское управление по продовольственной безопасности.** Штаб-квартира расположена в Парме. Создано согласно Регламенту № 178/2002 от 28 января 2002 г. Общий бюджет 2008 г.: 63,5 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 63,5 млн евро. Кадровый состав: 335 человек. Основные задачи Управления: 1) предоставление независимой научной экспертизы, а также технической поддержки по всем вопросам, имеющим прямое или косвенное влияние на продовольственную безопасность; 2) оказание научно-экспертной поддержки в разработке мер ЕС по продовольственной безопасности. Предыдущая оценка деятельности проводилась в 2005 г. Периодичность проверок: каждые шесть лет.

13. **EMSA (European Maritime Safety Agency) – Европейское агентство по безопасности на море.** Штаб-квартира располагается в Лиссабоне. Создано согласно Регламенту № 1406/2002 от 27 июня 2002 г, модифицированного Регламентами № 1644/2003 от 22 июля 2003 г., № 724/2004 от 31 марта 2004 г. и № 1038/2006 от 18 декабря 2006 г. Общий бюджет 2008 г.: 44,435 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 44,300 млн евро (среди них 18 миллионов предназначались для мер по борьбе с загрязнением морской среды). Кадровый состав: 165 человек. Основные задачи Агентства: 1) предоставление Комиссии и государствам-членам технической и научной поддержки, содействие должному применению законодательства ЕС в сфере безопасности на море, предотвращения загрязнения морской среды; 2) содействие государствам-членам в принятии мер по борьбе с устранением последствий загрязнений морской среды (разливов нефти с кораблей); 3) развитие информационных систем по мониторингу трафика торгового флота вдоль берегов ЕС; 4) организация сотрудничества между национальными органами власти для сбора, сопоставления и обмена информацией, а также лучшим опытом на уровне ЕС. Предыдущая оценка деятельности Агентства была завершена в 2008 г.

14. **EASA (European Aviation Safety Agency) – Европейское агентство авиационной безопасности.** Штаб-квартира расположена в Кёльне. Создано согласно Регламенту № 1592/2002 от 15 июля 2002 г.. Общий бюджет 2008 г.: 85,330

млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 30,000 млн евро. Кадровый состав: 452 человека. Основные задачи Агентства: 1) предоставление Комиссии технической и научной помощи в сфере авиационной безопасности; 2) принятие отдельных решений, юридически обязательных для третьих сторон. Последняя оценка деятельности проводилась в 2008 г.

15. **ENISA (European Network and Information Security Agency) – Европейское агентство по связи и информационной безопасности.** Штаб-квартира расположена в Ираклионе. Создано согласно Регламенту № 460/2004 от 10 марта 2004 г. Общий бюджет 2008 г.: 8,160 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 8,160 млн евро. Кадровый состав: 44 человека. Основные задачи Агентства: 1) повышение готовности Сообщества, его государств-членов, а также представителей бизнеса предотвращать и устранять проблемы, связанные с сетевой и информационной безопасностью; 2) предоставление помощи и научной экспертизы Сообществу и государствам-членам по вопросам, связанным с сетевой и информационной безопасностью. Последняя оценка деятельности Агентства проводилась в 2007 г.

16. **ECDC (European Centre for Disease Prevention and Control) – Европейский центр профилактики заболеваний и контроля над ними.** Штаб-квартира располагается в Стокгольме. Центр создан в соответствии с Регламентом № 851/2004 от 21 апреля 2004 г. Общий бюджет 2008 г.: 39,100 млн евро. Размер субсидий Сообщества равноценен бюджету 2008 г. Кадровый состав: 130. Основные задачи Центра: 1) определение, оценка и распространение информации о существующих и возникающих угрозах для здоровья человека в результате возникновения и распространения вирусных заболеваний; 2) создание Европейской системы наблюдения за эпидемиями и сбора информации о них; 3) проведение научной экспертизы и предоставление технической помощи; 4) повышение готовности государств-членов к скоординированному противодействию эпидемиям; 5) распространение лучшего опыта по профилактике заболеваний. В настоящий момент осуществляется оценка деятельности Центра.

17. **ERA (European Railway Agency) – Европейское железнодорожное агентство.** Штаб-квартира расположена в Валансьене. Создано согласно Регламенту № 881/2004 от 29 апреля 2004 г. Общий бюджет в 2008 г.: 18 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 18 млн евро. Кадровый состав: 116 человек. Основные задачи Агентства: 1) предоставление Комиссии технической и научной поддержки; 2) участие в исполнении законодательства Сообщества путем повышения уровня совместимости всех железнодорожных систем и развития общего подхода к системной безопасности. Очередная оценка деятельности Агентства запланирована на 2010 г.

18. **GSA (European GNSS Supervisory Authority) – Европейское агентство по созданию и использованию глобальной навигационной спутниковой системы.** Создано согласно Регламенту Совета № 1321/2004 от 12 июля 2004 г. Общий бюджет 2008 г.: 10,560 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 10,560 млн евро. Кадровый состав: 50 человек. Основные задачи Агентства: 1) предоставление Комиссии технической и научной поддержки; 2) выдача лицензий по концессионному плану ГАЛИЛЕО (надзор за ходом реализации концессионных контрактов); 3) развитие европейских глобальных спутниковых навигационных систем, включая важные аспекты финансового менеджмента; 4) обеспечение безопасности.

19. **FRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the EU) – Европейское агентство по управлению оперативной кооперацией на внешних**

границах государств-членов ЕС. Штаб-квартира расположена в Варшаве. Создано в соответствии с Регламентом № 2007/2004 от 26 октября 2004 г. Общий бюджет Агентства в 2008 г.: 69 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 68 млн евро. Кадровый состав: 69 человек. Основные задачи Агентства: 1) более эффективное исполнение мер Сообщества по управлению внешними границами путем обеспечения координации действий государств-членов; 2) повышение эффективности и единообразия контроля на внешних границах государств-членов; 3) предоставление Комиссии и государствам-членам необходимой технической поддержки и экспертизы в ходе менеджмента внешних границ, повышение степени солидарности между государствами-членами. Оценка деятельности Агентства была завершена в 2008 г.

20. **CFCA (Community Fisheries Control Agency) – Агентство Сообщества по контролю над рыбными ресурсами.** Штаб-квартира расположена в Виго. Агентство создано согласно Регламенту № 768/2005 от 26 апреля 2005 г. Общий бюджет 2008 г.: 7,300 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 7,300 млн евро. Кадровый состав: 49 человек. Основные задачи Агентства: 1) координация контрольных и инспекционных мероприятий, проводимых государствами-членами и связанных с обязательствами Сообщества по контролю над рыбными ресурсами; 2) координация развития национальных средств контроля и инспектирования; 3) поддержка государств-членов в предоставлении Комиссии отчетной информации о рыболовстве, контрольных и инспекционных мероприятиях; 4) помощь государствам-членам и Комиссии в гармонизации исполнения общей политики рыболовства в пределах всего Сообщества. Согласно учредительному акту оценка деятельности Агентства проводится каждые пять лет.

21. **ECHA (European Chemicals Agency) – Европейское химическое агентство.** Штаб-квартира расположена в Хельсинки. Создано согласно Регламенту № 1907/2006 Европейского парламента и Совета от 18 декабря 2006 г. Общий бюджет Агентства в 2008 г.: 66,425 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 62,619 млн евро. Кадровый состав: 220 человек. Основные задачи Агентства: 1) управление техническими, научными и административными аспектами системы REACH (регистрация, оценка, разрешение и ограничение использования химических веществ), обеспечение последовательности процесса принятия решений на уровне Сообщества; 2) регистрация, сопровождение оценки, помощь государствам-членам в отборе химических веществ для оценки, в принятии решений, требующих дополнительной информации о веществах; 3) предоставление экспертной информации и рекомендаций для разрешения или ограничения химических веществ. Оценка деятельности Агентства запланирована на 1 июня 2012 г.

22. **European Institute for Gender Equality – Европейский институт гендерного равенства.** Штаб-квартира расположена в Вильнюсе. Создан в соответствии с Регламентом № 1922/2006 Европейского парламента и Совета от 20 декабря 2006 г. Общий бюджет 2008 г.: 6,430 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете Института в 2008 г.: 6,430 млн евро. Кадровый состав: 20 человек. Основные задачи Института: 1) сбор, анализ и распространение значимой, объективной, надежной и сопоставимой информации о гендерном равенстве; 2) развитие методов, способствующих улучшению сопоставимости данных на европейском уровне путем разработки критериев отбора информации. Оценка деятельности Института намечена на 2010 г.

23. **Fundamental Rights Agency – Агентство по основным правам.** Штаб-квартира расположена в Вене. Создано в соответствии с Регламентом Совета № 168/2007 от 15 февраля 2007 г. Общий бюджет 2008 г.: 15 млн евро. Размер

субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 15 млн евро. Кадровый состав: 49 человек. Основные задачи Агентства: 1) сбор, анализ и распространение значимой, объективной, надежной и сопоставимой информации; 2) формулирование позиций по общим вопросам, связанным с правами человека, для институтов ЕС и его государств-членов.

б) Агентства, созданные в рамках второй опоры и компетенции Совета (Общая внешняя политика и политика безопасности):

1. **European Institute for Security Studies – Европейский институт исследований проблем безопасности.** Штаб-квартира расположена в Париже. Создан в соответствии с Совместным действием Совета от 20 июля 2001 г. Общий бюджет 2008 г.: 3,8 млн евро. Кадровый состав: 26 человек. Основные задачи Института: 1) внесение вклада в создание общей европейской культуры безопасности, поддержание дебатов о европейской безопасности между политическими лидерами Европы и различными кругами специалистов, не занимающих официальных постов; 2) проведение анализа и предоставление рекомендаций, необходимых для процесса принятия решений в ЕС.

2. **European Union Satellite Center – Спутниковый центр Европейского союза.** Штаб-квартира расположена в г. Торрехон-де-Ардос. Создан в соответствии с Совместным действием Совета от 20 июля 2001 г. Общий бюджет 2008 г.: 14,5 млн евро. Кадровый состав: 99 человек. Основные задачи Центра: 1) обработка и систематизация информации, полученной со спутников; 2) предоставление данных, необходимых для принятия решений в сфере Общей внешней политики и политики безопасности.

3. **European Defence Agency – Европейское оборонное агентство.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Создано в соответствии с Совместным действием Совета 2004/551/ОВПБ от 12 июля 2004 г. Общий бюджет 2008 г.: 27 млн евро. Кадровый состав: 120 человек. Основные задачи Агентства: поддержка Совета и государств-членов в их усилиях по улучшению обороноспособности ЕС в сфере кризисного менеджмента и укрепление Европейской политики безопасности и обороны.

в) Агентства, созданные в рамках третьей опоры и компетенции Совета (политика в области внутренних дел и юстиции):

1. **Europol – Европейское полицейское ведомство.** Штаб-квартира расположена в Гааге. Создано согласно акту Совета от 26 июля 1995 г. Общий бюджет 2008 г.: 21 млн евро. Кадровый состав: 101 человек. Основные задачи Ведомства: поддержка государств-членов ЕС в целях более тесной и эффективной кооперации, направленной на борьбу с организованной международной преступностью, в частности с наркотрафиком, сетями нелегальных иммигрантов, торговлей людьми, фальшивомонетчиками и терроризмом.

2. **Eurojust – Евроюст.** Штаб-квартира расположена в Гааге. Евроюст создан согласно Решению Совета 2002/187/ЈНА от 28 февраля 2002 г. Общий бюджет 2008 г.: 20 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 20 млн евро. Кадровый состав: 175 человек. Основные задачи Евроюста: 1) повышение эффективности правоохранительных органов государств-членов ЕС в борьбе с трансграничной организованной преступностью; 2) стимулирование и повышение координации деятельности правоохранительных органов по расследованию преступлений.

3. **CEPOL (European Policy College) – Европейский полицейский колледж.** Штаб-квартира расположена в Бремшиле. Создан в соответствии с решением Совета 2005/681/JHA от 20 сентября 2005 г. Общий бюджет 2008 г.: 8,700 млн евро. Размер субсидий Сообщества в общем бюджете 2008 г.: 8,700 млн евро. Кадровый состав: 22 человека. Основные задачи Колледжа: 1) повышение квалификации старших офицеров полицейских ведомств государств-членов, оптимизация и усиление сотрудничества между соответствующими национальными институтами и организациями; 2) поддержка и развитие интегрированного подхода ЕС к трансграничным проблемам, с которыми сталкиваются его государства-члены в ходе борьбы с организованной преступностью. Оценка деятельности Колледжа будет проводиться каждые пять лет.

г) Агентства, предложенные Комиссией, но пока не созданные:

1. **Agency for the Cooperation of Energy Regulators – Агентство кооперации энергетических регуляторов.** Предложено в документе Комиссии COM (2007) 530 final от 19/09/2007. Основные задачи Агентства могли бы сводиться к следующему: 1) предоставление национальным регуляторам структурирующих рамок для кооперации; 2) регулирующий надзор за кооперацией системных операторов.

2. **European Electronic Communication Market Authority – Европейское ведомство по рынку электронных коммуникаций.** Предложено в документе Комиссии COM (2007)699 от 13.11.2007. Основные задачи Ведомства могли бы сводиться к следующему: 1) предоставление соответствующим национальным регуляторам структурирующих рамок для кооперации; 2) надзор за имплементацией мер по регулированию рынка, наблюдение за тенденциями развития рынка; 3) предоставление рекомендаций Комиссии об определении параметров транснациональных рынков; 4) рекомендации по гармонизации использования радиочастот; 5) принятие решений по администрированию правил набора номеров; 6) обеспечение сетевой и информационной безопасности.

д) Исполнительные агентства Евросоюза:

1. **EACI (Executive Agency for Competitiveness and Innovation Programme) – Агентство по исполнению Программы конкурентоспособности и инноваций.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Создано согласно решениям Комиссии 2004/20/ЕС от 23 декабря 2003 г. и 2007/372/ЕС от 31 мая 2007 г. Срок полномочий Агентства: до 31.12.2015. Общий бюджет 2008 г.: 15,3 млн евро. Кадровый состав: 36 человек.

2. **PHEA (Executive Agency for the Public Health Programme) – Агентство по исполнению Программы общественного здравоохранения.** Штаб-квартира расположена в Люксембурге. Создано согласно решению Комиссии 2004/858/ЕС от 15 декабря 2004 г. Срок полномочий Агентства: с 01.01.2005 до 31.12.2010. Общий бюджет 2008 г.: 5,8 млн евро. Кадровый состав: 9 человек.

3. **EACEA (Education, Audio-visual and Culture Executive Agency) – Исполнительное агентство по образованию, аудиовизуальной и культурной политике.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Создано согласно решениям Комиссии № 2005/56/ЕС от 14 января 2005 г. и № 2007/114/ЕС от 8 февраля 2007 г. Срок полномочий Агентства: с 01.01.2005 по 31.12.2015. Общий бюджет 2008 г.: 41,9 млн евро. Кадровый состав: 91 человек.

4. **TEN-TEA (Trans-European Transport Network Executive Agency) – Исполнительное агентство по созданию трансъевропейской транспортной сети.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Создано согласно решению Комиссии 2007/60/ЕС от 26 октября 2006 г. Общий бюджет 2008 г.: 10,2 млн евро. Кадровый состав: 40 человек.

5. **ERC (European Research Council Executive Agency) – Исполнительное агентство Европейского исследовательского совета.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Агентство создано согласно решению Комиссии 2008/37/ЕС от 14 декабря 2007 г. Срок полномочий Агентства: с 01.01.2008 по 31.12.2017.

6. **REA (Research Executive Agency) – Исследовательское исполнительное агентство.** Штаб-квартира расположена в Брюсселе. Создано согласно решению Комиссии 2008/46/ЕС от 14 декабря 2007 г. Срок полномочий Агентства: с 01.01.2008 по 31.12.2017.

Подписано в печать 16.06.2009 Формат 60x84/8
Гарнитура «Ариал». Печать офсетная.
Объем 14,5 п.л. 11,6 а.л. Тираж 150 экз. Заказ 19
ИМЭМО РАН
117997, Москва, Профсоюзная, 23