УДК 327, 323.2, 328.32

Дарья МОИСЕЕВА

МОДЕЛЬ СКВОЗНОЙ ЛЕГИТИМНОСТИ ДЛЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Аннотация. В статье представлена концепция сквозной легитимности для политической системы Европейского союза. Понятие сквозной легитимности (*throughput legitimacy*) было введено американским политологом Вивьен Шмидт в 2012 г. Однако в отечественной политической науке данная концепция не получила широкого распространения. Настоящая статья имеет своей целью познакомить исследователей европейской интеграции с данной концепцией и показать, насколько продуктивным может быть её использование для анализа легитимности политических процессов. Автор обращается к республиканской и либеральной традициям в европейской политической философии, которые лежат в основе формирования легитимности. В статье использован системно-исторический подход, на основании которого выделены три особенности политической системы ЕС, объясняющие смещение баланса в пользу республиканского компонента. Используя теорию политических систем Д. Истона и структурно-функциональную теорию Н. Лумана, автор даёт обоснование тезису о том, что легитимность политической системы складывается из трех компонентов: легитимность на входе, легитимность на выходе и сквозная легитимность. Автор приходит к заключению, что для оценки легитимности политической системы ЕС концепция сквозной легитимности является наиболее адекватной, поскольку она учитывает особенности данной системы, отражает взаимосвязи внутри нее, позволяет оценить качество процессов управления и разработать практические рекомендации.

Ключевые слова: Европейский Союз, демократическая легитимность, сквозная легитимность, легитимность на входе, легитимность на выходе, немажоритарные институты, многоуровневость, кризис Еврозоны.

Политическая система Европейского Союза (ЕС) представляет собой сложный и многомерный объект для осмысления. ЕС не является государством, не имеет государственных институтов и централизованной власти, поэтому для его изучения требуются иные подходы и методы, нежели те, что используются применительно к суверенным государствам. Настоящая статья посвящена исследованию легитимно-

© *Моисеева Дарья Эдуардовна* – научный сотрудник, к.полит.н., Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова РАН. **Адрес:** 117997, Россия, Москва, Профсоюзная ул., 23. **E-mail:** moiseeva.d17@gmail.com

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope6201893103>

сти политической системы Евросоюза с принципиальным допущением о том, что в его отношении государствоцентричные подходы не могут быть применены, так как не отражают особенностей данной системы. В этом отношении весьма ценной и многообещающей разработкой предстает концепция сквозной легитимности, предложенная профессором Бостонского университета Вивьен Шмидт в 2012 г. Целью статьи является познакомить широкий круг заинтересованных читателей с данной концепцией и продемонстрировать её богатый потенциал для прикладных исследований. В первой части статьи автор обращается к двум традициям западной политической философии с тем, чтобы сформулировать понятие легитимности для ЕС. Далее на основе системно-исторического подхода выделены и проанализированы три особенности политической системы ЕС, которые оказывают непосредственное влияние на её легитимность. Наконец, последовательно разобраны три слагаемые легитимности, даны их характеристики и на примере кризиса Еврозоны показана практическая применимость модели.

Осмысление категории легитимного: республиканская и либеральная традиции

В современных западных конституционных демократиях нормативный дискурс легитимности сформировался под влиянием двух традиций в политической философии – республиканской и либеральной [Bellamy, 2007]. Истоки республиканской традиции можно проследить вплоть до Аристотеля, который полагал, что интересы государства превалируют над интересами индивидуума, а целью политического управления является достижение всеобщего блага. Забота о всеобщем благе и его институциональных предпосылках сформировала политическую философию республиканского Рима [Цицерон, 1975], которая получила новый виток развития во флорентийском ренессансе [Макиавелли, 2017]. Оттуда одна ветвь республиканской традиции идёт через теоретиков недолговечной Английской революции к политическим идеалам Американской революции [Росков, 1975; Dahl, 1967] и к современной концепции коммунитарной демократии [Pitkin, 1981; Katz, 1997: 78–99]. Другая ветвь ведёт к радикальному эгалитаризму и теории общественного договора Руссо, который сформировал политическую мысль Французской революции и продолжает оказывать мощное влияние на континентальные теории демократического самоуправления. С классическим наследием Руссо разделяет главенство политики и акцент на общем благе, к которому он добавляет постулат о равном участии граждан в выборах.

В отличие от республиканской, либеральная традиция не имеет столь длительной истории, а берёт своё начало в эпохе Нового времени. Здесь приоритет отдаётся индивидууму, а не государству; существование государства оправдывается необходимостью защиты индивидуальных интересов; индивидуальное самоопределение заменяет ценность коллективного самоопределения. Важно, что, как только государство обеспечивает базовую безопасность, накладываются строгие ограничения на его руководящие полномочия, чтобы защитить фундаментальную ценность “негативной свободы”, которая должна пониматься как “свобода достижения собственного блага по-своему” [Berlin, 1958: 11].

По большому счёту, дискуссия вокруг легитимности в современных западных конституционных демократиях сводится к спорам республиканцев с либералами.

Современная Европа, 2018, №6

В государственном строе стран Европы несложно обнаружить черты и либеральной, и республиканской традиции: все они либеральны в том смысле, что регулирующие полномочия конституционно ограничены, основные права человека защищены и разные группы интересов имеют доступ к формулированию политической повестки. И одновременно все они обладают республиканскими признаками, поскольку являются представительными демократиями, в которых политическое руководство, полностью или частично, формируется на основе регулярных, всеобщих, свободных и равных выборов, а политический курс определяется в ходе публичных дебатов и конкурентной борьбы политических партий. Сосуществуя, республиканские и либеральные принципы дополняют и укрепляют друг друга, делая политическую систему более стабильной.

Общее определение легитимности для Евросоюза может быть сформулировано как готовность граждан принимать и следовать решениям политического руководства, даже если эти решения до определённой степени противоречат их личным интересам. Политическая система считается легитимной, если она достигает своих целей, то есть тех целей, которые были определены как полезные и стоящие [Born, 2002]. Понятие легитимности связано и с такими категориями, как доверие, народная поддержка, авторитет власти. Но это определение не универсально, поскольку не универсальны сами правовые нормы, интересы и культурные ценности, через призму которых формируются ожидания общества. Причём эти показатели отличаются в разных странах Европы в силу различий в их национальных демократиях, видения Евросоюза и своей страны в нём.

Феномен ЕС заключается в том, что, не будучи государством, он наделён политической властью и обладает политической системой, которая сформировалась на базе Маастрихтского договора 1992 г. Как и любая другая, данная политическая система нуждается в легитимации. Для того чтобы определить, какой должна быть модель легитимности для Евросоюза, необходимо принимать во внимание характерные черты данной политической системы и особенности её исторического развития. Ключевые особенности политической системы ЕС, отличающие её от государственной политической системы, достаточно хорошо изучены и описаны в отечественной историографии: это прежде всего децентрализованность власти, многоуровневое управление, асимметричность и дифференциация при существенном влиянии наднациональных институтов [Бабынина, 2012; Борко, 2006: 11–42; Потемкина, 2011; Стрежнева, 2001: 236–270; Шемятенков, 2003]. Для целей данной статьи представляется необходимым сделать акцент на трех более частных особенностях политической системы ЕС, которые оказывают непосредственное влияние на формирование легитимности.

Особенность 1. Преобладание технократической легитимности на начальных этапах интеграции

Для понимания политической сущности Евросоюза, важно помнить об истоках. Создание Европейских сообществ имело известный политический подтекст, в Римских договорах 1957 г. были обозначены четкие рамки для сотрудничества между странами-основательницами и процедурные принципы, в рамках которых это сотрудничество строилось. Таким образом, был установлен баланс полномочий и компетенций между национальными институтами и институтами Сообщества. На

Современная Европа, 2018, №6

данном этапе ни о каких механизмах демократического контроля не могло быть и речи, поскольку европейский интеграционный проект изначально был оформлен как отраслевое объединение с зафиксированными компетенциями технического характера. Поэтому для эффективности работы институтов Сообщества было достаточно технократической легитимности, хотя Жан Монне, будучи дальновидным политиком, уже тогда понимал политическую сущность общих институтов: “Первой задачей был подбор людей. Не для того мы вели упорные сражения, чтобы передать учреждения в ненадёжные руки. Эти учреждения, по видимости, были экономическими и техническими, но в действительности – политическими” [Монне, 2000: 525].

По мере развития процесса европейской интеграции сместился баланс в разделении властей, произошли серьёзные институциональные преобразования, сами процедуры претерпели существенные изменения, не говоря уже о появлении новых методов управления. С расширением наднациональных компетенций, Европейское сообщество становится не просто политизированным – оно превращается в отдельную политическую систему, не имеющую аналогов в мире. Именно поэтому государство-центричные подходы в изучении этой системы имеют ограниченный характер.

Вопрос о демократической легитимности интеграционного объединения стал вызывать жаркие споры с 1980-х гг. и с той поры не потерял своей актуальности. Широкий резонанс получило подписание в 1986 г. Единого европейского акта, по которому было упразднено право национального вето при принятии решений и в целом были существенно расширены полномочия наднациональных институтов в ущерб национальным. Однако при этом не был обеспечен соответствующий парламентский или судебный контроль [Стрежнева, 2010: 62]. В этом свете технократическая легитимность более не могла обеспечивать легитимность всей политической системы и оправдывать ожидания граждан, которые в какой-то момент обнаружили себя чересчур зависимыми от общекоммунитарных норм и правил, хотя не участвовали в их разработке.

Особенность 2. Доминирование немажоритарных институтов в системе

Немажоритарные институты играют особую роль в процессе европейской интеграции. Такие институты обладают следующими признаками: 1) они наделены властными полномочиями в узкой сфере публичной политики; 2) они сохраняют автономию от государственных институтов; 3) не избираются гражданами путём прямого голосования; 4) не подчиняются напрямую выборным представителям власти. Напротив, к мажоритарным институтам относятся формирования парламентского типа, через которые в политическом управлении реализуется воля большинства в процессе принятия решений. В политической системе Евросоюза крен в пользу немажоритарных институтов виден невооружённым глазом, причём разнообразие этих институтов впечатляет: от самой Европейской комиссии и Европейского центрального банка, до многочисленных европейских агентств и, конечно же, всей системы комитологии [Моисеева (Руденкова), 2017: 65–74; Транснациональные..., 2011: 195–214]. Легитимность немажоритарных институтов можно поставить под сомнение в силу того, что они не избираются гражданами напрямую, но обладают делегированными полномочиями. В случае с ЕС подавляющее большинство немажоритарных институтов создаёт не парламент, а комиссия, которая сама, по сути, является немажоритарным институтом, то есть имеет место двойное делегирование.

Современная Европа, 2018, №6

С точки зрения функций, существование немажоритарных институтов в политической системе оправданно: невозможно принимать абсолютно все решения путем голосования, а все должности сделать выборными [Громогласова, 2009: 38]. Изначально строительство европейского интеграционного формирования пошло именно по функциональному пути развития, поэтому рост числа немажоритарных институтов в этом свете представляется вполне логичным. Дальнейшая трансформация институциональной структуры будет не раз демонстрировать качания в сторону большей демократизации: расширение полномочий Европейского парламента по Маастрихтскому договору 1992 г., утверждение состава очередной комиссии парламентом, избрание парламентом председателя комиссии по Лиссабонскому договору 2009 г. и т.д. Всё это, безусловно, говорит об усилении мажоритарного компонента в институциональной структуре ЕС, однако никак не умаляет важности немажоритарных институтов.

Особенность 3. Многоуровневость политического управления

В контексте легитимности, данная особенность приобретает принципиальное значение и имеет два важных следствия. Во-первых, многоуровневая система, где власть расплывлена между различными уровнями и акторами, нуждается в соответствующей многоступенчатой легитимации. То есть участие граждан в политическом процессе не может быть ограничено одномоментным волеизъявлением на выборах, но требует вовлечения на разных этапах процесса принятия решений. Многоуровневая политическая система должна обеспечивать работу соответствующих каналов. Во-вторых, формат многоуровневого управления позволяет участвовать в формировании политической повестки дня группам интересов, лоббистам и иным негосударственным акторам. В этой связи закономерно возникает вопрос о правомерности их участия в политическом процессе, что особенно актуально для ЕС [Руденкова (Моисеева), 2017].

Таким образом, принимая во внимание вышеописанные особенности политической системы ЕС, нужна такая модель легитимности, которая бы их учитывала. Только в этом случае исследование легитимности выходит за рамки тривиальной дискуссии о необходимости усиления республиканского или либерального компонента и обретает качественно иной смысл.

В классической *теории политических систем* Дэвида Истона политическая система предстает “чёрным ящиком”, внутри которого происходит конверсия сигналов, поступающих извне (*input*), в ответные реакции системы (*output*). Процессы, происходящие внутри системы, сводятся к бюрократическим процедурам [Easton, 1965]. При этом легитимность системы определяется её стабильностью: реакции системы должны удовлетворять сигналы, поступающие из внешней среды. Применительно к политической системе ЕС, данная модель может послужить за основу, однако она довольно примитивна, так как не отражает многоуровневости европейского управления.

Для объективного рассмотрения политической системы Евросоюза необходима такая теория, которая принимала бы во внимание внутренние процессы и взаимодействие структурных компонентов. В этом отношении гораздо более релевантна *структурно-функциональная теория*, которую последовательно разрабатывал немецкий социолог Никлас Луман в 1970–1980-х гг. [Luhmann, 2001, 2008]. Развивая

тезис, выдвинутый американским социологом Толкоттом Парсонсом, о том, что всякая система поддерживает внутреннее равновесие с помощью функций, Н. Луман предположил, что любая политическая система также стремится к стабильности и легитимности через соответствующие механизмы, важнейшими из которых являются процедуры. В концепции Лумана процедуры сами по себе обладают легитимирующей функцией. Данная концепция, получившая название *процедурной легитимности*, была взята на вооружение исследователями европейской интеграции. Для политической легитимности ЕС процедурная легитимность, наряду с технократической, является важной составляющей.

Одним из первых концептуализировать понятие демократической легитимности для ЕС попытался немецкий политолог Фриц Шарпф: он использовал модель политической системы Д. Истона, переложив её на наднациональную систему ЕС. В основе модели Шарпфа лежат всё те же сигналы из внешней среды и реакции системы на эти сигналы (*"input-output"*), которые, по его мнению, являют собой не что иное, как две составляющие легитимности политической системы: легитимность "на входе" (*input legitimacy*) и легитимность "на выходе" (*output legitimacy*).

Первая составляющая – это способность системы воспринять запросы и требования граждан, а также реализовывать их право избирать и быть избранными в органы власти, предоставлять возможность участвовать в открытых консультациях, то есть максимально эффективно использовать доступные механизмы для того, чтобы формулировать и доносить своё мнение (*politics by the people*). Это тот самый республиканский компонент, который отвечает принципам демократии участия.

Вторая составляющая – это результат трансформации первоначальных запросов в конкретные меры и решения, которые в идеале уравнивают выгоды и издержки участников политического процесса и признаются всеми (или по крайней мере большинством) как справедливые и удовлетворяющие общему благу (*policy for the people*). Это либеральный компонент политической системы, позволяющий в конечном счёте оценивать эффективность и правильность политических решений с позиций индивидуального блага [Scharpf, 2012]. Данная модель не даёт представления о том, что происходит внутри "чёрного ящика" и не отражает взаимодействия между институтами, то есть упущена процедурная составляющая.

Схема 1. Модель легитимности по Ф. Шарпфу

Три слагаемых легитимности политической системы ЕС

В 2012 г. профессор Бостонского университета Вивьен Шмидт выделила третий нормативный критерий легитимности политической системы, а именно – сквозную легитимность¹ (*throughput legitimacy*). В отечественной политологии данная концепция до сих пор не получила широкого освещения, несмотря на свою, казалось бы, очевидную практическую и теоретическую значимость.

Профессор Шмидт считает, что пристального внимания заслуживают процессы, которые протекают внутри “чёрного ящика”. Сквозная легитимность охватывает процессы управления и межинституционального взаимодействия с точки зрения их эффективности, подотчётности, прозрачности и открытости для участия граждан, ассоциаций, групп интересов. В основе идеи В. Шмидт лежит модель политической системы Д. Истона, дополненная Ф. Шарпфом. Принципиальным нововведением стало соединение этой модели с концепцией процедурной легитимности Н. Лумана. Таким образом, мы имеем три слагаемые демократической легитимности политической системы ЕС.

Схема 2. Демократическая легитимность политической системы ЕС

Легитимность “на входе” – это показатель вовлечённости граждан в политический процесс и восприимчивости властных структур к политическим запросам граждан. В случае с ЕС сложность в оценке и измерении легитимности на входе заключается в том, что технические и политические институты обеспечивают свою легитимность по-разному. Например, в Совет министров входят чиновники от стран – участниц ЕС, то есть легитимность данного института формируется на национальном уровне. Депутаты Европарламента, напротив, избираются путем прямого голосования. Сложнее обстоит ситуация с Европейской комиссией и Европейским центральным банком, у которых легитимность на входе является наиболее слабым звеном, за что они регулярно подвергаются критике. Наибольшей легитимностью “на входе” обладает Европейский совет, который формируется из избранных глав правительств.

¹ Авторский перевод англ. *throughput legitimacy*. Дословно можно перевести как “пропускная легитимность”, однако, по мнению автора, вариант “сквозная легитимность” наиболее точно отражает суть понятия.

Второе слагаемое легитимности политической системы – легитимность “на выходе” – это показатель эффективности проводимой политики, её соответствие общему благу, общим европейским ценностям и интересам [Scharpf, 1999]. И этот показатель опять же отличается у институтов ЕС. Существует два подхода к измерению и оценке данного показателя: политический и технический. В рамках первого подхода акцент делается на соответствии политических решений принципам справедливого распределения и равенства. В отношении Европы основные принципы того, что считается справедливым, закреплены в Европейской социальной хартии и Европейской социальной модели. Второй подход – технический, – напротив, оперирует экономическими показателями, такими как конкурентоспособность, баланс бюджета, общественное благосостояние и др. Данный подход используется для оценки работы таких неагитивных институтов, как Комиссия, ЕЦБ, а также многочисленные европейские агентства. Однако независимо от избранного подхода, категория легитимности лежит в сфере политологии, поэтому любая техническая экспертиза не должна быть в ущерб ценностно ориентированным показателям.

Наконец, третье слагаемое – сквозная легитимность – это совокупность процессов, которые обладают двумя ключевыми признаками: а) происходят внутри “чёрного ящика”; б) оказывают непосредственное влияние на легитимность политической системы. Сквозная легитимность – это показатель, отражающий *качество процессов управления*, способность политической системы наиболее полно воспринимать сигналы из внешней среды и адекватно (эффективно) на них реагировать. И вновь для разных институтов ЕС этот показатель будет отличаться. Сквозная легитимность охватывает не только внутренние процессы и практики управления институтов ЕС, но и каналы для участия гражданского общества, групп интересов, лоббистов к формированию повестки дня [Schmidt, 2006]. По мнению В. Шмидт, концепция сквозной легитимности отражает взаимосвязь между *эффективностью* системы и её *прозрачностью, открытостью и подотчётностью*. Прозрачность в данном случае означает свободный доступ граждан к информации, открытость – наличие доступа в процесс принятия решений для организованных групп граждан, подотчетность предполагает, что уполномоченные акторы политического процесса несут ответственность за решения “на выходе” [Schmidt, 2012].

С целью оценить практическую применимость модели сквозной легитимности для ЕС, обратимся к конкретному примеру. Так, богатую почву для размышления дает кризис Еврозоны 2010 г. Экономический кризис быстро перерос в кризис политического управления, как никогда обострив проблему демократической легитимности в ЕС. Рассмотрим каждое слагаемое легитимности. В данном случае мы отталкиваемся от допущения, что легитимность на выходе составляют те решения, которые соответствовали поставленной руководством ЕС задаче сохранить целостность зоны евро. Для этого были введены меры жёсткой экономии, запущены программы и фонды для поддержания финансовой стабильности, предоставлены дополнительные кредитные средства странам-задолжникам и т.д. С одной стороны, эти решения оказались эффективными, поскольку помогли избежать дефолта проблемных членов Еврозоны. То есть в целом можно утверждать, что первоочередная задача была выполнена, политическая система доказала свою жизнеспособность и легитимность “на выходе”, соответственно, возросла. С другой стороны, принятие крайне непопулярных мер нанесло ущерб легитимности “на входе”. Рядовые граждане остро ощутили, насколько мало у них каналов для влияния на принимаемые

решения, имеющие прямое отношение к их благосостоянию и повседневной жизни. Массовое недовольство вылилось в манифестации и акции протеста. Наконец, сквозная легитимность также пострадала. Первое, что бросается в глаза, – это резко увеличившееся число встреч на высшем уровне и неформальных совещаний за закрытыми дверями с минимальным освещением в прессе. Возросшая роль Европейского совета свела к минимуму доступ групп интересов, национальных властей и даже лоббистов к процессу принятия решений.

Таблица 1. Легитимность ЕС в условиях кризиса Еврозоны 2010 года

Легитимность “на входе”	Сквозная легитимность	Легитимность “на выходе”
<ul style="list-style-type: none"> • в условиях кризиса и необходимости принятия срочных мер, консультации с представителями гражданского общества и НПО сводятся к минимуму; • многочисленные манифестации, забастовки и акции протеста; • недовольство европейских налогоплательщиков тем, что реципиентами экстренной финансовой помощи стали банки и крупные инвесторы, в то время как социальные выплаты были существенно сокращены, а иногда приостановлены. 	<ul style="list-style-type: none"> • внесение поправок в Лиссабонский договор с целью создания Европейского стабилизационного механизма; • принятие межправительственного соглашения о строгих ограничениях на государственные расходы и задолженности, а также о применении санкций против стран-нарушителей; • в поисках мер быстрого реагирования на кризис, Комиссия неоднократно давала новую интерпретацию действующим правилам; • ключевые вопросы обсуждались на высшем уровне и за закрытыми дверями. 	<ul style="list-style-type: none"> • создание Европейского фонда финансовой стабильности; • запуск программы европейского механизма финансовой стабилизации; • вмешательство ЕЦБ, вливание дополнительных кредитных средств в европейскую банковскую систему; • введение мер жесткой экономии; • огромное количество европейцев ощутили на себе ухудшение экономической ситуации и, по их мнению, принимаемые политические решения соответствовали не столько интересам рядовых граждан, сколько интересам банков и корпораций.

Таким образом, проанализировав каждое слагаемое легитимности, нами установлено, что в условиях кризиса политические акторы были ориентированы на принятие эффективных решений в короткие сроки (легитимность “на выходе”), из-за чего в большей или меньшей степени пострадали два других слагаемых легитимности. Отметим, что в отношении легитимности “на выходе” можно давать разные интерпретации: с одной стороны, политическая система справилась с вызовом, и зона евро не распалась; с другой стороны, ряд экономистов утверждают, что более эффективным было бы допустить выход Греции (и, возможно, других стран) из зоны евро, однако данная дискуссия остаётся за рамками настоящей статьи. Анализ каждого из слагаемых легитимности даёт представление о том, где и на каком этапе были сделаны упущения (нехватка публичных консультаций, игнорирование/разгон демонстраций, встречи за закрытыми дверями и т.д.) и какие действия в результате привели к снижению легитимности. Наконец, анализ политических процессов с помощью модели сквозной легитимности даёт возможность для выработки рекомендаций в отношении каждого из институтов. Кризис Еврозоны показал, что немажоритарные институты ЕС нуждаются в большей открытости и прозрачности для повышения своей легитимности. Для парламента имеет смысл повышать свою легитимность через налаживание взаимодействия с национальными парламентами – ресурс, который до сих пор остаётся невостребованным. В целом европейское управление нуждается в большей дифференциации и децентрализации.

Модель сквозной легитимности обладает потенциалом для расширения области анализа политических процессов и позволяет заглянуть внутрь “чёрного ящика”, оценивая не только входные данные и результаты (*input-output*), но и взаимосвязи внутри системы, и качество процессов управления. Такой подход демонстрирует, что взаимодействие между институтами и участие неполитических акторов в процессе принятия решений (группы интересов, лоббисты, ассоциации и проч.) нуждается в легитимации. В отношении ЕС применение модели сквозной легитимности особенно перспективно, так как учитывает особенности его политической системы: преобладание технократической легитимности на начальных этапах интеграции, доминирование немажоритарных институтов, многоуровневое управление.

Список литературы

- Бабынина Л.О. (2012) *Гибкая интеграция в Европейском Союзе. Теория и практика применения*. М.: ЛКИ. 304 с.
- Борко Ю.А. (2006) Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции // *Расширение Европейского Союза и Россия* / Под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М.: Деловая литература. С. 11–42.
- Громогласова Е.С. (2009) *Теория и практика политического управления в Европейском Союзе*. М.: ИМЭМО РАН. 116 с.
- Макиавелли Н. (2017) *Государь*. М.: Эксмо. 128 с.
- Моисеева (Руденкова) Д.Э. (2017) *Лоббизм в Европейском Союзе: кризис легитимности*. М.: ИМЭМО РАН. 120 с.
- Монне Ж. (2000) *Реальность и политика. Мемуары*. М.: Московская школа политических исследований. 668 с.
- Потемкина О.Ю. (2011) *Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза*. М.: Гриф и К. 367 с.
- Стрежнева М.В. (2001) Институциональное развитие ЕС // *Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития* / Под ред. Ю.А. Борко, О.В. Буториной. М.: Эдиториал УРСС. С. 236–270.
- Стрежнева М.В. (2010) Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (Демократизация). *Мировая экономика и международные отношения*. №1. С. 61–72.
- Транснациональные политические пространства: явление и практика (2011) / Под ред. М.В. Стрежневой. М.: Весь Мир. 376 с.
- Цицерон М.Т. (1975) *Избранные сочинения*. М.: Художественная литература. 456 с.
- Шемятенков В.Г. (2003) *Европейская интеграция*. М.: Международные отношения. 400 с.

References

- Babynina L.O. (2012) *Gibkaya integratsiya v Evropeiskom soyuze. Teoriya i praktika primeneniya* [Flexible Integration in the European Union. Theory and practice]. Moscow: LKI Publ. 304 s.
- Bellamy R. (2007) *Political Constitutionalism: A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press. 282 p.
- Berlin I. (1959) *Two Concepts of Liberty: an inaugural lecture delivered before the University of Oxford on 31 October 1958*. Oxford: Clarendon Press. 57 p.
- Borko Yu.A. (2006) *Vzaimosvyaz' protsessov rasshireniya i uglubleniya evropeiskoi integratsii* [Interrelation of the Processes of Expansion and Deepening of European Integration]. In: Borko Yu.A., Butorina O.V. (eds.) *Rasshirenie Evropeiskogo Soyuza i Rossiya*. Moscow: Delovaya literatura. S. 11–42.
- Born H. (2002) *Between Efficiency and Legitimacy: Democratic Accountability of the Military in the US, France, Sweden and Switzerland*. – Mode of access: http://www.iskran.ru/cd_data/disk2/rr/019.pdf (accessed 27.09.2018)
- Dahl R.A. (1967) *Pluralist Democracy in the United States: Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally. 471 p.
- David Easton. (1965) *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley. 507 p.
- Gromoglasova E.S. (2011) *Teoriya i praktika politicheskogo upravleniya v Evropeiskom soyuze* [Theory and Practice of Political Management in the European Union]. Moscow: IMEMO RAN. 116 s.
- Katz R.S. (1997) *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press. 344 p.

- Luhmann N. (2001) *La Légitimation par la Procédure*. Québec: Les Presses de l'Université Laval. 247 p.
- Luhmann N. (2008) *Law as a Social System*. Oxford: Oxford University Press. 512 p.
- Machiavelli N. (2017) *Gosudar' [The Prince]*. Moscow: Eksmo. 128 s.
- Moiseeva (Rudenkova) D.E. (2017) *Lobbizm v Evropeiskom soyuze: krizis legitimnosti [Lobbying in the European Union: legitimacy crisis]*. Moscow: IMEMO RAN. 120 s.
- Monne Zh. (2000) *Real'nost' i politika. Memuary [Reality and Politics. Memoirs]*. Moscow: Moskovskaya shkola politicheskikh issledovaniy. 668 s.
- Pitkin H.F. (1981) Justice: On Relating Private and Public. *Political Theory*. № 9(3). P. 327–352.
- Pocock J.G.A. (2003) *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton: Princeton University Press. 640 p.
- Potemkina O.Yu. (2011) *Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo soyuza [The space of freedom, security and justice of the European Union]*. Moscow: Grif i K. 367 s.
- Scharpf F.W. (1999) *Governing in Europe: Effective and democratic?* Oxford: Oxford University Press. 256 p.
- Scharpf F.W. (2012) Legitimacy in the Multilevel European Polity. *MPIfG Discussion Paper*. № 09/1. 39 p.
- Schmidt V. (2006) *Democracy in Europe: The EU and National Politics*. New York: Oxford University Press. 328 p.
- Schmidt V. (2012) Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Input, Output and Throughput. *Political Studies*. Vol. 61. № 1. P. 2–22.
- Shemyatkov V.G. (2003) *Evropeiskaya integratsiya [European Integration]*. Moscow: Mezhdunarodnye otnosheniya. 400 s.
- Strezhneva M.V. (2001) Institutional'noe razvitiye ES [Institutional development of the EU]. In: Borko Yu.A., Butorina O.V. (eds.) *Evropeiskii Soyuz na poroge XXI veka: vybor strategii razvitiya [The European Union on the threshold of the 21st century: the choice of a development strategy]*. Moscow: Editorial URSS. S. 236–270.
- Strezhneva M.V. (2009) Strukturirovaniye politicheskogo prostranstva v Evropeyskom soyuze (Mnogourovnevnoye upravleniye). *World economy and international relations*. №12. S. 38–49.
- Strezhneva M.V. (2010) Strukturirovaniye politicheskogo prostranstva v Evropeyskom soyuze (Demokratizatsiya). *World economy and international relations*. №1. S. 61–72.
- Transnatsional'nye politicheskie prostranstva: yavlenie i praktika [Transnational political spaces: phenomenon and practice]* (2011). M.V. Strezhneva (Ed.) Moscow: Ves' Mir. 2011. 376 s.
- Tsitseron M.T. (1975) *Izbrannyye sochineniya [Selected Works]*. Moscow: Khudozhestvennaya literatura. 456 s.

Throughput Legitimacy Concept for the Political System of the European Union

Author: Moiseeva D., research associate, Doctor of Political science, Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAS). **Address:** 23, Profsoyuznaya Str., Moscow, Russia, 117997. **E-mail:** moiseeva.d17@gmail.com

Abstract. The article presents the concept of throughput legitimacy for the political system of the European Union. Throughput legitimacy was conceptualized by the American political scientist Vivien Schmidt in 2012. In Russian political science this concept was not widely used, despite its obvious practical applicability. The author aims to acquaint researchers of European integration to this concept and to show how productive its practical application for political analysis may be. The author refers to the republican and liberal traditions in European political philosophy, which are fundamental for legitimacy formulation. The methodology of the article lies in the system-based historical approach. Three features of the political system of the EU are explored, explaining the shift of the legitimacy balance in favour of the republican component. Based on D. Easton theory of political systems and functional theory of N. Luhmann, the author substantiates the thesis that the legitimacy of the political system consists of three components: input legitimacy, throughput legitimacy and output legitimacy. The author comes to the conclusion that in assessing the legitimacy of the EU political system, the concept of throughput legitimacy is the most adequate, since it takes into account the peculiar features of this system, reflects interrelations within the system, allows to estimate the quality of governance and to develop appropriate recommendations.

Key words: European Union, democratic legitimacy, cross-cutting legitimacy, input legitimacy, throughput legitimacy, output legitimacy, non-majoritarian institutions, multilevel governance, Eurozone crisis.

DOI: <http://dx.doi.org/10.15211/soveurope6201893103>