РАЗДЕЛ IV. ПОЛИТОЛОГИЯ

Шабалина В.С., Шепелев М.А.

Политические сети и интеграция в Европейском Союзе

*Юго-Западный государственный университет
(Россия, Курск)*

doi: 10.18411/lj-31-01-2018-30

idsp: 000001:lj-31-01-2018-30

Аннотация

В данной статье рассматривается концепция политических сетей (КПС), которая помогает субнациональным субъектам продвигать свои политические решения, и которая не теряет своей популярности вот уже третий десяток лет.

Ключевые слова: Европейский Союз (ЕС), политические сети, субнациональные акторы, процесс принятия решений.

В 90-е годы минувшего века в европейских исследованиях получила распространение концепция политических сетей (КПС). Ее популярность можно объяснить тем, что доминировавшие тогда теории европейской интеграции (неофункционализм, межправительственный подход, теория коммуникации) оказались малопригодными для изучения актуального политического процесса. Они были и остаются теориями макроуровня, объясняющими и предсказывающими развитие европейского интеграционного проекта. Для изучения конкретных политических процессов, вызываемых европейской интеграцией, по мнению некоторых авторов, более пригодна КПС [1].

Европейский союз является уникальным примером успешной реализации транснационального управления. В современном мире ЕС – это источник институциональных инноваций, призванных ответить на вызовы, возникающие вследствие кризиса национального государства. По мере развития Евросоюза как единой политики происходит разработка новых форм управления. В конечном итоге это приводит к появлению новой формы государства, которую М. Кастельс называет «сетевым государством» [2, с. 311].

Появление политических сетей – это свидетельство того, что традиционные методы управления уже не в силах справиться с возрастающей сложностью современных обществ. Л.В. Сморгунев отмечает, что «политическая сеть предстает в качестве аналитического инструментария анализа неустойчивости и открытости взаимодействия множества политических субъектов, объединенных общим интересом, взаимозависимостью, добровольным сотрудничеством и равноправием» [3, с. 105]. Политические сети являются выражением нового стиля управления – управления через вовлечение, когда преследование собственного интереса несет форму учета позиций контрагентов и встраивания их в свою доказательную базу [4, с. 21]. Сетевое взаимодействие наиболее успешно в том случае, если участвующие в нем субъекты преследуют совместные или не противоположные цели. Согласование целей происходит за счет многоходовых переговоров и консультаций, которые часто закрепляются институционально, а потому изучать такой процесс коммуникации относительно легко.

ЕС является хорошим объектом для изучения с помощью наработок концепции политических сетей. Методологические материалы, как отмечает Дж. Петерсон, помогают адекватно отобразить всю сложность расстановки сил внутри европейского политического пространства [5, с. 407]. Это особенно важно, учитывая, что Европейский союз является «полицентричной», дифференцированной политией, то есть в ЕС правила выработки политических решений и участвующие в этих процессах субъекты существенно различаются в разных сферах. Даже такие близкие политики ЕС как, например, сельскохозяйственная и природоохранная значительно различаются по составу действующих лиц, соотношению частного и публичного интереса, степени вовлеченности европейских, национальных и субнациональных акторов. Акторы предпринимают попытки изолировать «свои» сферы, чтобы минимизировать влияние других субъектов на процесс выработки решений.

Процесс принятия решений в ЕС находится под сильным влиянием технократии, что привносит риск его деполитизации. На наднациональном уровне модель управления, при которой разработка решений отдается на откуп специалистам, обладающим узким знанием, зачастую выглядит более эффективной по сравнению с исполнением демократических процедур. Технические структуры, выполняющие экспертизу, в большинстве международных организаций обладают большим влиянием, чем представительные органы. Эта свойственно и ЕС.

Процесс принятия решений в ЕС происходит при участии евробюрократии, путем согласования и консультаций комитеты вырабатывают основные положения решений, после чего происходит их утверждение в более открытом формате, например, коллегией комиссаров, советом министров или Европарламентом. Имплементация решений системой транспаративных комитетов (так называемая комитология), чьи процедуры, как отмечает М.В. Стрежнева, – «самая скрытная непрозрачная часть в процессе принятия решений в ЕС, а их правовая легитимность непрочна» [6, с. 198].

Политические сети стимулируют субъекты искать компромисс, обмениваться ресурсами и идеями. Это особенно важно для современных федеративных систем (квазифедеративных, как в случае ЕС), большинство которых уже отказались от традиционной двухуровневой организации с четким разделением полномочий в пользу «кооперативного федерализма», при котором взаимозависимость уровней власти и пересечение компетенций является приемлемым и даже желательным. Квазифедеративная полития, каковой является ЕС, естественным образом стимулирует появление и развитие системы управления посредством политических сетей.

Процесс принятия решений в ЕС затрудняется необходимостью достижения широкого согласия и поиска компромиссов. Существует постоянный риск того, что возникнет ловушка совместного принятия решений. В совокупности с тем фактом, что значительную роль в этом процессе играют технические специалисты и экспертные группы, это вносит свой вклад в подтверждение аргумента о недемократичности ЕС [7]. В таких условиях политические сети помогают уменьшить дефицит демократии за счет привлечения к политическому процессу более широких слоев гражданского общества.

Но и сами политические сети не свободны от критики в недемократичности и нелегитимности. Дефицит легитимности возникает вследствие отсутствия четких правил того, каким именно образом происходит взаимодействие между субъектами в европейских сетях (часто неформальных). Особенно жестко управление с помощью политических сетей критикуют сторонники либеральных теорий демократии. С их точки зрения, политические сети подрывают демократию, так как они ограничивают власть

демократических институтов вообще и правительства в частности [8]. Сети не только размывают границы между государством и обществом, но они приносят в политический процесс соперничество за влияние и власть между неконтролируемыми партикуляристскими интересами.

Британские авторы, исследующие политику в городах, по этому поводу отмечают, что раньше в существовании на местном уровне политических сетей заинтересованных групп усматривалась главная причина появления дефицита демократии. Сегодня же они рассматриваются как важнейший ресурс легитимации в публичной политике. Местные администрации стремятся управлять обществом посредством привлечения к принятию решений саморегулирующихся сетей, состоящих из граждан, профессионалов, волонтерских организаций, профсоюзов и частных фирм. С управленческой точки зрения, политические сети являются необходимыми институциональными инструментами для легитимного и эффективного процесса политических решений и их исполнения. Вместе с тем остается не до конца понятным то, каким образом они одновременно увеличивают и снижают легитимность и эффективность политического процесса [9, с. 254].

Политические сети регулируются формальными и неформальными правилами, составляющими «культуру сети». Эти правила служат основанием для выстраивания механизмов обмена между субъектами. В политических сетях основным меновым товаром служит политическое влияние и власть, которые обмениваются на другие ресурсы. Разные участники политических сетей обладают разной степенью влияния, но, что еще более важно, разные субъекты зачастую обладают влиянием на разных участках политического пространства. Применительно к ЕС это означает, что для воплощения в жизнь какого бы то ни было проекта наднациональным институтам приходится прибегать к помощи субъектов, располагающихся на других уровнях политического управления и в других сферах политики. В частности, европейские институты, стремясь увеличить свое влияние, привлекают к выработке решений субнациональных акторов с тем, чтобы, заручившись поддержкой своих инициатив с их стороны, полнее воплотить в жизнь задуманные программы и мероприятия.

Субнациональные акторы привлекаются к разработке и имплементации решений, что повышает степень управляемости системы и снижает риск возникновения управленческого хаоса. В ЕС политические сети выполняют несколько важных функций [10, с. 68]. Транснациональные сети снабжают институты ЕС информацией о специфике сложившихся режимов регулирования в определенных секторах деятельности, расширяют представление о существующих интересах и в целом помогают составить более полное представление о реальной ситуации на местах. Кроме того, вовлечение членов этих сетей происходит не только на этапе принятия решений, но и на стадии их исполнения, что улучшает качество всего политического процесса. В совокупности все это повышает легитимность наднациональных институтов и прибавляет им политического веса.

Субнациональные акторы заинтересованы в таком сетевом взаимодействии. Благодаря тому, что институты ЕС открыты для взаимодействия с ними, у них появляется дополнительный канал представительства своих интересов. Использование такого канала помогает доносить на самый верхний уровень свои интересы. Наибольшим влиянием и значением обладают те формы взаимодействия и каналы представительства, которые предполагают общеевропейский масштаб, независимость от других институтов и способны оказывать непосредственное влияние на процесс принятия решений.

Исследования показывают, что в случае, если субнациональный актор (группа интересов, регион и т.д.) вовлечен во взаимодействие на европейском уровне, то его политическая значимость и вес на национальном уровне возрастают [11]. Участие заинтересованных групп в европейских политических сетях повышает их статус во внутригосударственных сетях.

1. Rosamond, B. New theories of European integration [Текст]: monograph / B. Rosamond. - Oxford University Press, 2010. – 240 p.
2. Castells, M. The rise of the network society, The information age: economy, society, and culture [Текст]: monograph / M. Castells. – John Wiley&Sons, 2011. – Т. 1. – 656 p.
3. Сморгунов, Л.В. Современная сравнительная политология [Текст]: учебное пособие / Л.В. Сморгунов. – М.: РОССПЭН, 2012. – 472 с.
4. Громогласова, Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе [Текст]: тематическая специальная литература / Е.С. Громогласова. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – 116 с.
5. Peterson, J. Policy networks and European Union policy making: a reply to Kassim [Текст]: article / J. Peterson // West European Politics. – 2015. – Vol.18. – №2. – p. 389–407
6. Стрежнева, М.В. Глава 9. Комитология. Транснациональные политические пространства: явление и практика [Текст]: монография / М.В. Стрежнева. – М.: Весь Мир, 2011. – 376 с.
7. Scharpf, F.W. Crisis and choice in European social democracy [Текст]: special literature / F.W. Scharpf – Cornell University Press, 2011. – 320 p.
8. March, J.G., Olsen J.P. Rediscovering institutions: the organizational basis of politics [Текст]: monograph / J.G. March, J.P. Olsen. – New York: Free Press, 1989. – 227 p.
9. Borzel, T.A. Organizing Babylon on the different conceptions of policy networks [Текст]: article / T.A. Borzel // Public administration. – 2008. – Vol.76. – №2. – p. 253–273
10. Стрежнева, М.В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза [Текст]: статья / М.В. Стрежнева // Международные процессы. – 2015. – Т. 3. – №9. – с. 61–73
11. Ansell, C.K. Organizing international politics: sovereignty and open systems [Текст]: article / C.K. Ansell, S. Weber // International Political Science Review. – 2009. – Vol. 20. – №1. – p. 73–93