НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ
МИРОВОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЙ
имени Е.М. ПРИМАКОВА
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

Е.В. Саворская

**ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ В ПРОЦЕССАХ
НАДГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ**

Москва
ИМЭМО РАН
2018

УДК 327.8
ББК 66.4
Саво 136

Серия «Библиотека Национального исследовательского института
мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова»

Рецензенты:

доктор исторических наук, профессор, академик РАН А.А. Кокошин
доктор политических наук, профессор, профессор РАН О.Н. Барабанов

Саво 136

Саворская Е.В. Политические сети в процессах надгосударственного регулирования: европейский и мировой опыт. – М.: ИМЭМО РАН, 2018. – 128 с.

ISBN 978-5-9535-0544-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0544-4

Монография посвящена изучению политических сетей в процессах наднационального регулирования на европейском и международном уровнях. Представлены обобщающие характеристики сетевого взаимодействия, а также рассмотрены примеры деятельности сетей по вопросам охраны окружающей среды и климата, как одной из наиболее острых глобальных проблем современности, требующей скоординированных многосторонних действий разностатусных акторов. Основное внимание уделено опыту ЕС.

Savorskaya E. V. Policy Networks in Supranational Regulation Process. – Moscow, IMEMO, 2018. – 128 p.

ISBN 978-5-9535-0544-4

DOI:10.20542/978-5-9535-0544-4

This monograph is dedicated to supranational regulation processes on European and international levels. It presents an overview of generalised characteristics of network interaction and also provides examples of networking in the fields of environmental protection and climate change, which are considered as one of the most pressing modern global problems, therefore demanding well-coordinated multilateral actions of actors at multiple levels. The main attention is paid to the EU experience.

Публикации ИМЭМО РАН размещаются на сайте <https://www.imemo.ru>

ISBN 978-5-9535-0544-4

© ИМЭМО РАН, 2018
© Саворская Е.В., 2018

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	4
ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ.....	8
1.1. Концепция политических сетей: история формирования и основные положения	10
1.2. Применение сетевого подхода и концепции политических сетей к исследованиям на глобальном и европейском уровнях.....	22
ГЛАВА 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ.....	36
2.1. Специфика политического взаимодействия в ЕС: «пути доступа»	36
2.2. Группы интересов и наднациональные институты Европейского союза в процессе принятия решений	53
2.3. Сети в многоуровневом управлении ЕС	60
2.4. Сети и экологическая политика ЕС	69
ГЛАВА 3. ГЛОБАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ	81
3.1. Сетевые механизмы в процессах складывания надгосударственного управления и регулирования	81
3.2. Сети и глобальное экологическое управление	90
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	106
СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ.....	112
ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА	113

ПРЕДИСЛОВИЕ

Современный этап развития мировых политических трендов характеризуется усиливающимися процессами глобализации. В политической сфере они сопровождаются тенденциями к формированию надгосударственных механизмов и институтов управления на глобальном и региональном уровнях.

Однако глобальные политические структуры еще не в полной мере соответствуют масштабам изменений, затронувшим международные отношения. Значительно возросла взаимозависимость акторов на международной арене – принимаемые решения неизбежно тем или иным образом затрагивают интересы других участников, а отношения между ними перестали быть линейными и скорее представляют собой сложную многоуровневую сеть взаимодействий, соединяющую широкий круг разностатусных акторов: от крупных международных организаций и ведущих государств мира до общественных объединений и отдельных индивидов.

Многие вызовы, с которыми сталкивается международное сообщество, в условиях всеобъемлющей взаимозависимости акторов и взаимосвязанности процессов также носят глобальный характер. Но суверенное государство как актор мировой политики зачастую не обладает соответствующими средствами и методами решения подобных проблем.

От того, как будут построены взаимодействие и коммуникация между глобальными акторами, заинтересованными в разрешении существующих проблем, и будет зависеть эффективность и результативность процесса принятия решений в отношении глобальных вызовов, а также в сфере надгосударственного управления в целом.

Эти новые, еще формирующиеся тенденции, естественно, требуют и своего теоретического осмысления. Для анализа надгосударственного управления методологически и содержательно эффективным представляется использование концепции политических сетей. В этой связи теоретическую базу настоящей монографии составили сетевой подход, а также концепция политических сетей. В данном исследовании предлагается использовать определение, сформулированное немецким политологом Т. Берцель, которая определяет политические сети как «ряд относительно стабильных отношений не иерархичных и взаимозависимых по своей природе, связывающих разнообразных акторов, которые имеют общие интересы относительно определенной сферы политики и обмениваются имеющимися ресурсами для реализации этих интересов, признавая тот факт, что сотрудничество является наиболее подходящим для методом для достижения поставленных целей»¹.

Концепция политических сетей изначально развивалась в политической социологии, а также в рамках сетевого подхода к анализу процесса принятия решений на государственном уровне. Однако в последние годы можно проследить возрастающую тенденцию к использованию данной концепции для анализа не только внутригосударственных, но и надгосударственных политических процессов. Более того, концепция политических сетей применительно к анализу надгосударственного управления может стать не только способом теоретического осмысления проблем, но и лечь в основу инструментов оптимизации взаимодействия различных акторов мировой политики в целях повышения

---

¹ Börzel T. A. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. Is. 2. P. 253–273.

эффективности надгосударственного регулирования.

Ее активное применение западными и отечественными учеными для анализа принципов системы управления в Европейском союзе обуславливает применение в настоящем исследовании концепции многоуровневого управления в качестве сателлита для всестороннего рассмотрения политического процесса в ЕС. Европейский союз, безусловно, является уникальным в своем роде надгосударственным образованием, тем не менее, учитывая успешность применения сетевого подхода для его изучения, можно заключить, что концепция политических сетей обладает достаточным научным потенциалом для экстраполяции с внутригосударственного на международный уровень, а также для изучения мирополитических процессов. Таким образом, следуя логике дополнения теоретической базы исследования процессов на уровне ЕС концепцией многоуровневого управления, автор дополняет изучение процессов на общемировом уровне концепцией глобального управления. Для облегчения структурирования материала с точки зрения изучения взаимодействия политических сетей с наднациональными институтами и официальными органами власти в настоящем исследовании также применяется институциональный подход.

Концепция политических сетей за последнее время стала одним из новых многообещающих методологических подходов к изучению надгосударственного управления как части мировой и региональной политики. Соответственно важной исследовательской проблемой в настоящей монографии является изучение реального функционирования политических сетей на практике на глобальном и региональном уровнях. При этом характер влияния политических сетей на этих двух уровнях является крайне ассиметричным. На региональном уровне (и здесь наиболее ярким примером является Европейский союз) политические сети стали неотъемлемым элементом функционирования политико-управленческого механизма и могут рассматриваться как часть единой системы надгосударственного управления, которая уже давно функционирует на практике. На глобальном уровне, в связи с отсутствием единой системы властных институтов, в условиях значительно более низкой степени интеграции по сравнению с региональным уровнем, проблематика политических сетей раскрывается в совершенно иных аспектах. Несмотря на достаточно активно развивающуюся научную субдисциплину глобального управления, очевидно, что еще преждевременно говорить о складывании единой системы управленческих институтов на глобальном уровне, наделенных реальными властными полномочиями, чьи решения были бы обязательными для суверенных государств. Поэтому политические сети в данном исследовании рассматриваются не как часть сложившейся системы, в отличие от ЕС, а как механизм, содействующий выработке новой глобальной повестки дня, формированию глобального общественного мнения, имплементации решений и т.п.

В этом контексте одним из наиболее интересных направлений является рассмотрение политических сетей, проявляющих себя в контексте экологической и природоохранной проблематики, поскольку за последние несколько десятилетий международное сообщество столкнулось с всё более разрушительными последствиями человеческого воздействия на окружающую среду. Среди них глобальное изменение климата стало одной из наиболее обсуждаемых проблем не только для специалистов в области экологии, но и в широких кругах общественности и среди лиц, задействованных в процессах принятия решений на разных уровнях. По данным Программы ООН по окружающей среде, ЮНЕП (*United Nations Environment Programme, UNEP*), средняя температура поверхности Земли с 1901 по 2012 год

повысилась на $0,89^{\circ}\text{C}$ ². При этом 2014 г. стал самым жарким годом с начала ведения наблюдений³. Среди прочих последствий глобальных климатических изменений следует выделить трансформацию глобальных и региональных гидрологических циклов, что проявляется в таких тенденциях, как изменение характера и объема осадков, повышение интенсивности экстремальных погодных явлений, засух в полузасушливых регионах, стихийных бедствий, ускорение таяние ледников, сокращение ледяных и снежных покровов (в том числе вечной мерзлоты), повышение уровня моря, а также изменение характеристик экосистем. Эти тенденции сохраняются в среднесрочной, и, без принятия должных мер на международном уровне, – в долгосрочной перспективе. Политические сети в экологической политике проявляют себя как на этапе принятия решений, так и на этапе их имплементации и, как показывают примеры в настоящей работе, в целом выполняют те же функции, что и в иных политических сферах.

Необходимо отметить, что данная монография не претендует на изучение всех особенностей природы и деятельности политических сетей на наднациональном уровне. Ее целью является обобщающий взгляд на сетевую теорию, которая до сих пор не пользуется большой популярностью в отечественной науке о международных отношениях (глава 1), на функционирование сетевых образований на наднациональном уровне в целом (параграфы 2.3 и 3.1), а также на избранные примеры сетевого взаимодействия в сфере экологической политики (параграфы 2.4 и 3.2). В случае с Европейским союзом это затруднительно без описания институциональной структуры ЕС (параграф 2.1) и основных контрагентов наднациональных институтов⁴ (параграф 2.2), поскольку именно архитектура многоуровневого управления отбрасывает ту самую «тень иерархии», в которой так комфортно ощущают себя политические сети. На глобальном уровне аналогичную функцию способны выполнять международные режимы, как это показывает пример международного климатического режима и Киотского протокола в частности.

В настоящей монографии формулируется следующая гипотеза: несмотря на отличия и асимметричность функционирования политических сетей на глобальном и европейском уровнях, они в обоих случаях обладают общей типологической чертой, а именно выполняют поддерживающую функцию, то есть являются своеобразной «страховочной сеткой», предотвращающей или замедляющей эрозию иерархичных структур в условиях, когда последние испытывают трудности в адаптации к постоянно меняющимся условиям международной среды, при этом в экологической сфере политические сети способствуют формированию экологической политики, а также способствуют ее последующей имплементации, что требует от них постепенного выхода из «тени иерархии» и институционализации.

Автор выражает глубокую признательность своим учителям – профессору

---

² UNEP. Annual Report 2014 [Electronic resource]. Mode of access: https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/9420/-UNEP_2014_Annual_Report-2015UNEP_Annual_Report_2014_Production_LQ.pdf.pdf?amp%3BisAllowed=&sequence=3http://www.unep.org/annualreport/2014/ru/pdf/ru_UNEP_Annual_Report_2014.pdf.

³ State of the Climate in 2014 // Bulletin of the American Meteorological Society / Blunden J., Arndt D.S. (eds.). 2015. Vol. 96. Is. 7.

⁴ С юридической точки зрения, контрагентом является лицо или организация, которая берет на себя определенные обязательства в соответствии с договором, как правило получая за это вознаграждение. В данной монографии под контрагентами наднациональных институтов ЕС понимаются группы интересов и политические сети, поскольку в отличие от, например, подрядчиков, получающих финансовое вознаграждение за свою деятельность, они получают поддержку и возможность представить свои интересы, что, по сути, является нематериальным вознаграждением, а их взаимодействие с наднациональными институтами ЕС основывается не на юридическом договоре, а протекает в рамках общественного договора.

Стрежневой Марине Вадимовне, профессору Барабанову Олегу Николаевичу и академику РАН Кокошину Андрею Афанасьевичу, чьи знания и поддержка оказали неоценимую помощь автору.

Саворская Е.В., 15 сентября 2018 г.

ГЛАВА 1. ТЕОРИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ СЕТЕЙ

Во второй половине XX века с распадом колониальной, а затем и биполярной системы начался сложный и болезненный процесс трансформации системы международных отношений, который продолжается и в настоящий момент. Меняется сама суть политической структуры мира: если ранее не возникало сомнений в том, что государство обладает монополией на принятие решений как во внутренней, так и во внешней политике, то с началом этих изменений национальное государство столкнулось с целым комплексом новых реалий, потребовавших пересмотра устоявшихся принципов и схем взаимодействия на глобальном уровне.

В первую очередь это связано с кардинальными трансформациями, затронувшими среду, в которой государство находилось до сих пор – значительно расширился круг акторов, способных оказать влияние на процессы, протекающие на международном уровне. Это, в свою очередь, ознаменовало эрозию Вестфальской модели политического устройства мира, основанной на принципах национального суверенитета и равноправия государств, являвшихся на тот момент основными акторами международных отношений. С учетом всех произошедших изменений государство сохранило за собой роль наиболее весомого игрока на международной арене, однако было бы значительным упрощением утверждать, что мировая политика все еще в значительной степени сводится исключительно к взаимоотношениям между суверенными государствами⁵.

Классическая государственно-центристская модель оказалась недостаточно гибкой для адаптации к новым условиям. Сложность заключалась не только во включении в состав существующей модели политически легитимных международных акторов: международных неправительственных организаций, движений, транснациональных корпораций и пр., но и в распространении ее на новые государства, образовавшиеся в результате распада колониальной системы. Многие из них, номинально имея все требующиеся государственные институты, а также прописанные в национальных законодательствах юридические нормы и процедуры, присущие классическим вестфальским государствам, на практике были далеки от соответствия даже базовым принципам функционирования государства вестфальского типа. На период холодной войны проблема включения этих новых государств в международную систему не стояла критически остро, поскольку основное внимание в тот момент было сфокусировано на отношениях сверхдержав, а в связи с тем, что многие из вновь образованных государств были включены в один из противостоящих блоков, у их союзников имелась возможность определенным образом контролировать внутреннюю ситуацию, что позволяло нивелировать имеющиеся противоречия между законодательством и реальной практикой управления, а также предотвращать эскалацию внутренних конфликтов. Однако с распадом Советского Союза коммунистический блок оказался лишен лидера, и перед бывшими советскими республиками и сателлитами СССР встала необходимость включения в новую для себя политическую структуру мира⁶.

---

⁵ Keohane R.O. Global Governance and Democratic Accountability // Taming Globalization: Frontiers of Governance / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.). Polity Press, 2003. P. 130.

⁶ Лебедева М.М. Политическая система мира: появление «внесистемности», или новые акторы – старые правила // «Приватизация» мировой политики: локальные действия – глобальные результаты / под ред. М.М. Лебедевой. М.: МГИМО, 2008; Кувалдин В.Б. Глобализация и судьба нации–

На это же время пришелся период активного развития информационных технологий и средств коммуникации, всего за пару десятилетий скорость передачи информации стала настолько высокой, что фактические расстояния, разделяющие отправителя и получателя, потеряли былое значение. Развитие телекоммуникаций и появление интернета, в частности, привело к созданию глобального информационного пространства, которое стало не только хранилищем накопленных знаний и средством высокоскоростной передачи информации, но и совместно с информационными агентствами мощным агентом влияния. В этих условиях сама информация стала новой силой, способной воздействовать на политический процесс не менее эффективно, чем, к примеру, экономические санкции или военное вмешательство. Кроме того, возросшая скорость коммуникаций потребовала от руководителей государств более оперативного принятия решений и определила более высокие требования к их квалификации. Таким образом, всегда игравшие заметную роль в принятии решений советники, консультанты и рабочие группы в ситуации, когда на выработку решения отведено малое количество времени и необходимы профессиональные знания и навыки в специфических областях, приобрели еще большую значимость.

Научно-технологические нововведения и развитие информационных технологий подготовили основу для процесса глобализации, который позволил многим сферам деятельности человека приобрести глобальный характер. Торговля и финансовые операции перестали быть ограниченными в пространстве, процессы социального взаимодействия также вышли на новый уровень, став намного более интенсивными, масштабными и способными оказывать все большее влияние на процессы как на внутригосударственном, так и на международном уровне. Иными словами, транснациональные отношения стали одновременно более обширными и интенсивными⁷.

Однако глобальные политические структуры еще не в полной мере соответствуют масштабам изменений, затронувшим международные отношения. Колоссальным образом возросла взаимозависимость акторов на международной арене – принимаемые решения неизбежно тем или иным образом затрагивают интересы других участников, а отношения между ними перестали быть линейными и скорее представляют собой сложную многоуровневую сеть взаимодействий, соединяющую широкий круг разностатусных акторов: от крупных международных организаций и ведущих государств мира, до общественных объединений и отдельных индивидов.

В условиях всеобъемлющей взаимозависимости акторов и взаимосвязанности процессов многие вызовы, с которыми сталкивается международное сообщество, также носят глобальный характер. И, несмотря на особую важность, национальное государство не всегда обладает средствами и методами решения подобных проблем. К глобальным проблемам, требующим координации усилий множества международных акторов, можно отнести ухудшение состояния окружающей среды,

---

государства // Космополис: Альманах. 1999. С. 118–122; Кулагин В.М. Многомерная глобализация: новые горизонты, вызовы и угрозы // Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2000. М.: Права человека, 2001. С. 24–37.

⁷ Held D., McGrew A., Goldblatt D., Perraton J. Global Transformations: Politics, Economics and Culture. Stanford: Stanford University Press, 1999, 540 p.; Цыганков П.А. Взаимовлияние внешней политики и общественного мнения: история, теории, воздействие глобализации // Внешняя политика в XXI веке: вопросы теории и практики. Материалы научного семинара / Под. ред. П.А. Цыганкова. М.: КДУ, 2009. С. 144–164.

необходимость регулирования всемирной финансовой системы, бедность, отсутствие квалифицированной медицинской помощи и образования в развивающихся государствах, международный терроризм, торговлю людьми, незаконный оборот наркотиков и оружия и т.д.

От того как будет построена коммуникация между глобальными акторами, заинтересованными в разрешении существующих проблем, и будет зависеть эффективность и результативность процесса принятия решений в отношении глобальных вызовов.

В этой связи на роль научной концепции, способной отразить указанные изменения и адекватно соответствовать сформировавшейся практике управления и выработки решений на различных уровнях, могут в определенной мере претендовать сетевой подход и концепция политических сетей. При этом «концепцию политических сетей» (*policy/political network theory or concept*) необходимо отличать от «сетевого подхода» (*network approach*) и «сетевого анализа» (*network analysis*), поскольку сетевой подход является более широким понятием и применяется в исследованиях, выходящих за рамки политической науки. Сетевой анализ, в свою очередь, является понятием другой категории, так как является методом исследования, а не концепцией. Необходимо также отметить, что в данном случае термин «политическая» в английской литературе может звучать как «*policy*» (политика, стратегия, курс, план действий), или как «*political*» (политический, относящийся к сфере политики), ряд авторов дифференцирует типы сетей по данному признаку.

1.1. Концепция политических сетей: история формирования и основные положения

Концепция политических сетей сформировалась относительно недавно, ее основы были заложены в 1940–1950-е годы в социальных науках в сфере исследований, относящихся к таким областям, как социальная психология и теория организации. В области политических исследований идея существования сетей стала проявляться чуть позже – в 1960–1970-е годы – и первоначально использовалась для изучения процесса государственного управления.

Нельзя сказать, что концепция политических сетей была полностью заимствована из социологии: в 1930-е годы американский политический аналитик Э. Гриффит пришел к выводу, что для публичной сферы государственного управления характерны «центры активности», привлекающие представителей разнообразных государственных и бизнес-структур, в которых индивиды взаимодействуют для решения отраслевых проблем. Он также обратил внимание на то, что в этих «центрах активности» отношения между участниками более тесные, чем между представителями одной отдельно взятой структуры⁸.

В конце 1960-х годов американский политолог Т. Леви разработал концепцию «железных треугольников», согласно которой во внутренней политике США функционируют стабильные политические образования с «ограниченным» членством, состоящие из различных административных органов, подкомитетов Конгресса и групп давления, работающих в одной из сфер государственного управления. Эти образования, по мнению исследователей, также характеризовались тем, что при распределении и перераспределении ресурсов предпочтение

---

⁸ Griffith E. The Impasse of Democracy: A Study of the Modern Government in Action. New York: Harrison-Hilton Books, Inc., 1939. 380 p.

отдавалось индивидам, входящим в «железный треугольник»⁹. Таким образом, данная модель описывает сеть со стабильным составом членов, которая образуется при реализации определенного государственного проекта или программы с целью удовлетворения личных интересов¹⁰.

В 1974 г. в исследовании Британского Казначейства «Частное управление государственными средствами» Х. Хекло и А. Вилдавски пришли к выводу, что характер взаимодействий внутри этого государственного органа можно описать при помощи аналогии с «деревенским сообществом», поскольку политические решения принимаются ограниченным числом акторов, разделяющих общие ценности и не допускающих к этому процессу аутсайдеров¹¹. В более поздней работе 1978 г. «Проблемные сети и исполнительный истеблишмент» Х. Хекло критикует концепцию «железных треугольников», поскольку, по его мнению, она являлась не полной и не отражала реального положения дел в политике. Х. Хекло полагал, что политическому процессу присуще наличие менее структурированных образований – «проблемных сетей» (*issue networks*) с непостоянным составом участников, которые образуются для решения конкретных проблем, причем на разных фазах функционирования сети интенсивность взаимодействия может повышаться или снижаться, а участники могут выходить из ее состава или, напротив, включаться в процесс. По его убеждению, «проблемные сети» состоят, как правило, из представителей исполнительной и законодательной власти, лоббистов, а также экспертов и аналитиков, не относящихся к властным структурам. Он указывал на то, что участников «проблемных сетей» может связывать не только заинтересованность в материальной выгоде, но и желание внести свой вклад в усовершенствование государственной политики в интересующей их сфере¹².

На 1970–1980-е годы приходится активное развитие концепции политических сетей. Свое видение применения сетевого подхода к изучению процесса принятия решений и выработки политики разрабатывают такие видные западные ученые, как Д. Дж. Ричардсон и А. Джордан (концепция сообществ (*communities*))¹³, Дж. Кингдон (концепция потоков (*streams*))¹⁴ и П. Сабатье (концепция подсистем (*subsystems*))¹⁵, а также такие авторитетные специалисты в области политических сетей, как Р. Родз¹⁶, Д. Ноук и Х. Куклински¹⁷.

Всех перечисленных выше авторов объединяет убеждение в том, что сетевая форма организации общества в сегодняшних условиях становится преобладающей. Этой идеи придерживается и известный социолог М. Кастельс, она отчетливо

---

⁹ Lowi T.J. The End of Liberalism. New York: Norton, 1969. 336 p.

¹⁰ Kavanagh D. Pressure Groups and Policy Networks / D. Kavanagh, D. Richards, A. Geddes, M. Smith // British Politics. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 426.

¹¹ Heclo H., Wildavsky A. The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics. London: Macmillan, 1974. 474 p.

¹² См.: Heclo H. Issue Networks and Executive Establishment // The New American Political System. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.

¹³ Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy (Government & Administration Series). Wiley-Blackwell, 1979.

¹⁴ Kingdon J. Agendas, Alternatives, and Public Policies. Boston: Little, Brown and Company, 1984. 240 p.

¹⁵ Sabatier P. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation research // Journal of Public Policy. 1986. Vol. 6. Is. 1. P. 21–48; Idem. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein // Policy Sciences. 1988. No. 21. P. 129–168; Idem. Policy Change over Decade or More // Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach / P. Sabatier, H. Jenkins-Smith (eds.). Oxford: Cambridge University Press, 1993.

¹⁶ Rhodes R. Control and Power in Central-Local Government Relations. Aldershot: Gower, 1981. 202 p.

¹⁷ Knoke D., Kuklinski J.H. Network Analysis. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. 96 p.

выражена в его книге «Подъем сетевого общества»¹⁸, в которой говорится о том, что революция в информационных технологиях, имевшая место в 1970-х годах, значительно ускорила обмен информацией и ресурсами в масштабах всего мира. Этому процессу сопутствовала трансформация социального и экономического устройства общества: гибкие и легко адаптирующиеся к новым условиям горизонтально-ориентированные сети становятся ключевыми источниками власти в современном обществе и постепенно вытесняют вертикально-ориентированные институты, так как посредством сетей намного эффективнее происходит обмен ресурсами и осуществляется управление. Таким образом, М. Кастельс приходит к выводу о формировании «сетевого общества», в котором все – от внешней политики до повседневной жизни – неотъемлемым образом включено в общее информационное пространство и оказывается предметом функционирования глобальных сетей¹⁹. Группа отечественных авторов идет дальше и указывают на формирование «сетевого фронта», который формируется на стыке онлайн и оффлайн пространств, при этом функционируя в виртуальной сфере и становясь каналами связи между различными социальными и политическими группами, сетями, а также финансовыми и информационными потоками, выполняя функцию распространения информации, труда и капитала в других сетях²⁰.

Описание концепции политических сетей требует определения ключевого элемента понятийного аппарата – термина «политическая сеть». Стоит отметить, что кардинальных споров относительно определения данного термина, зачастую характерных для иных подходов, в данной концепции нет. Исследователи относительно едины в своем понимании ключевых черт политической сети и делают акцент на целенаправленном взаимодействии акторов, участвующих в процессе выработки и исполнения решений на основе формальных и неформальных норм и правил. Среди прочих характерных особенностей политических сетей стоит отметить сложную структуру взаимодействия акторов, которая позволяет поддерживать контакт между государством и гражданским обществом. Кроме того, политическим сетям также присуще наличие взаимной заинтересованности участников, отсутствие иерархии, горизонтальность отношений и активный обмен властными, информационными, экономическими и другими ресурсами, из которого вытекает ресурсная зависимость участников друг от друга. Наиболее общепризнанное в этой области определение политической сети было сформулировано немецким политологом Т. Берцель, которая под политической сетью предлагает понимать «ряд относительно стабильных отношений не иерархичных и взаимозависимых по своей природе, связывающих разнообразных акторов, которые имеют общие интересы относительно определенной сферы политики и обмениваются имеющимися ресурсами для реализации этих интересов, признавая тот факт, что сотрудничество является наиболее подходящим методом для достижения поставленных целей»²¹. Российский политолог Л.В. Сморгунев определяет политическую сеть как «систему государственных и негосударственных

¹⁸ Castells M. The Rise of the Network Society, The Information Age: Economy, Society and Culture Vol. 1. (second edition), Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 2000. 656 p.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Подробнее о «сетевом фронте» см.: Морозова Е.В., Мирошниченко И. В., Рябченко Н.А. Фронт сетевых обществ // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 2. С. 83–97; Фронт сетевого общества как пространство политического взаимодействия. Монография / М. Т. Гандалова, И. В. Мирошниченко, Е. В. Морозова, Н. В. Плотицкина, Н. А. Рябченко, М. В. Терешина, К. В. Ячменник. Краснодар: Перспективы образования, 2017. 272 с.

²¹ Börzel T. A. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. Is. 2. P. 253–273.

образований в определенной сфере политики, которые взаимодействуют между собой на основе ресурсной зависимости с целью достижения общего согласия по интересующему всех политическому вопросу, используя формальные и неформальные нормы»²².

Основные отличия сетей (как формы организации) от иерархий и рынков приведены в таблице 1.

	Иерархии	Рынки	Сети
Нормативная база	Рабочий контракт	Контрактная	Взаимодополняющие ресурсы/умения
Основа взаимодействия	Процедуры	Цены	(Двусторонние) взаимоотношения
Разрешение конфликтных ситуаций	Зависит от положения сторон в иерархии	Переговоры, юридические разбирательства	По обоюдному согласию, на основе репутации сторон
Стратегия	Стратегическое планирование	Свободная	Взаимное стремление и выбор
Организация	Должностные инструкции	Выбор формы по желанию	Отсутствие четких границ
Управление	Стандартные процедуры	Выбор формы по желанию	Минимальные правила, основанные на оценочных суждениях
Ресурсы	Централизованное распределение	В соответствии с контрактом или возможностями сторон	Гибкая архитектура распределения ресурсов
Степень гибкости	Низкая	Высокая	Средняя
Степень вовлеченности во взаимоотношения сторон	Средняя-Высокая	Низкая	Средняя-Высокая
Отношения между членами	Формализованные, бюрократический контроль	Четко определенные, подозрения, контроль	Открытые, взаимовыгода, доверие
Преференции и выбор партнеров	Зависимые	Независимые	Взаимозависимые
Гибридные формы	Неформальные организации; Внутренние рынки	Повторяющиеся транзакции; Иерархизированные контракты.	Формализованные сети; Большое число деловых партнеров.

Таблица 1. Различия трех основных форм организации (организационно-управленческих схем)

Источник: Report of Working Group, Networking People for a Good Governance in Europe, May 2001 // European governance – Preparatory work for the White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. P. 275.

Что касается понимания термина «политическая сеть», то здесь существует большее разнообразие подходов, основанных, однако, во многом на разработках Р. Родса, который понимал под ней отношения между правительством и группами

²² См.: Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис.2001. № 3. С. 108.

интересов, подразумевающие ресурсный обмен и взаимозависимость²³. Представленные в научной литературе подходы к применению концепции политических сетей в рамках политической науки можно разделить на два направления: *аналитический и методологический*²⁴.

Аналитический подход подразумевает использование концепции политических сетей в качестве обоснования для исследования, сети в данном случае являются механизмом концептуализации новых реалий политического процесса, однако при этом используются традиционные методы исследования такие как, например, *case-study*. В рамках данного подхода исследования, в свою очередь, также можно разделить на две группы: к первой из них относятся исследования, в которых сети воспринимаются как особая форма представительства интересов, подразумевающая в различной степени институционализированные отношения и ресурсный обмен между государством, бизнесом и гражданским обществом; ко второй группе следует отнести работы, в которых сети представляются в качестве новой формы организации²⁵.

Методологический подход подразумевает использование концепции политических сетей в качестве самостоятельного метода научного исследования, в его рамках так же существует два направления: графическое и статистическое.

Графический метод анализа позволяет «визуализировать» сеть для выявления ее структуры. Данный метод исследования показывает размещение элементов сети относительно друг друга и сети в целом, их роль, значение для работы сети, а также позволяет «диагностировать» работу сети.

Статистический метод подразумевает использование специально разработанного для этого междисциплинарного приема построения графиков, основанного на математических и логических механизмах анализа, таких как Булева алгебра и реляционная логика. Применение данного метода позволяет проводить комплексные исследования реляционных данных, выявлять качественные и количественные характеристики сети при помощи построения таблиц и графиков, отображающих отношения внутри сети, на уровне отдельных ее фрагментов, внутри сетевых групп или двусторонних отношений между сетевыми акторами²⁶.

Примером построения сетевой модели может служить разработка У. Кэролла, посвятившего свое исследование изучению взаимодействия между представителями национальных корпораций различных стран в период с 1996 по 2006 год (рисунок 1).

При этом исследования с применением указанных методов проводятся, исходя из двух различных взаимодополняющих подходов. *Количественный подход* фокусируется на таких критериях отношений между участниками сети, как плотность, пространственная принадлежность и структурная эквивалентность²⁷. Анализируя

---

²³ См.: Rhodes R. Power Dependence. Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment // New Research in Central-Local Relations / J.T. Goldsmith (ed.). Aldershot: Gower, 1986. 59 p.

²⁴ Keast R., Brown K. The Network Approach to Evaluation: Uncovering Patterns, Possibilities and Pitfalls [Electronic resource]. 2005. Mode of access: <http://www.networksandcollaborations.com.au/files/The%20Network%20Approach%20to%20Evaluation.pdf>.

²⁵ Börzel T.A. Networks: Reified Metaphor Or Governance Panacea? // Public Administration. 2011. Vol. 89. Is. 1. P. 49.

²⁶ Keast R., Brown K. Op. cit.

²⁷ См., например: Brinton M.H., Provan K.G. Measuring network structure // Public Administration. 1998. Vol. 76(2). P. 387–407; Knoke D. Political Networks: The Structural Perspective. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1990. 308 p.; Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka J. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the U.S., Germany and Japan. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 308 p.

структуру отношений, *качественный подход*, напротив, концентрируется на содержании и характере взаимоотношений между членами сети²⁸.

Рисунок 1. Сетевая модель взаимодействия представителей национальных корпораций различных государств в 2006 г.

Источник: Carroll W.K. Transnationalists and National Networkers in the Global Corporate Elite // Global Networks. 2009. Vol. 9. Is. 3. P. 304.

В настоящей монографии предлагается придерживаться аналитического подхода к трактовке политических сетей, в рамках которого «сеть» предлагается рассматривать в качестве структурной концепции, обозначающей некую систему взаимосвязанных объектов. При этом объектами могут выступать разностатусные акторы от национальных государств и различных правительственных и неправительственных организаций до групп интересов и отдельных индивидов, а связи между ними выступать в качестве каналов для обмена как материальными (финансы, товары), так и нематериальными (информация, знания, технологии, идеи и пр.) ресурсами²⁹. В этом смысле любую форму политической координации на наднациональном уровне можно рассматривать в качестве сетевой, однако все же представляется целесообразным рассматривать сети в качестве особой формы организации взаимодействия, отличной от иерархий и рынков, обладающей при этом чертами обеих.

Необходимо выделить основные положения концепции политических сетей, которые были сведены отечественным политологом Л.В. Сморгунным к

²⁸ См., например: Bevir M., Rhodes R. Interpreting British governance. London: Routledge, 2003; Hay C. Political analysis. Basingstoke; New York: Palgrave, 2002; Hay C., Richards D. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive // Public Administration. 2000. Vol. 78(1). P. 1–28; Marsh D. Comparing Policy Networks. Buckingham: Open University Press 1998; Rhodes R. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability. Buckingham Philadelphia: Open University Press, 1997. 252 p.

²⁹ Hafner-Burton E.M., Kahler M., Montgomery A.H. Network Analysis for International Relations // International Organization. July 2009. Vol. 63. Is. 3. P. 559–592; Emirbayer M. Manifesto for a Relational Sociology // American Journal of Sociology. 1997. Vol. 103. Is. 2. P. 281–317.

следующему³⁰:

- концепция политических сетей подразумевает наличие сложных, многоуровневых отношений между государством и обществом. Кроме того, данная теория отрицает необходимость упрощения коммуникаций для повышения эффективности управления;

- концепция политических сетей реконструирует взаимосвязь политики и управления – подход с позиций политических сетей отрицает безразличие государственного менеджмента к политике, указывая на то, что в этом случае утрачивается реальная логика процесса принятия решений;

- данная концепция близка ценностно-ориентированному подходу, так как часто включает в себя рассмотрение морального аспекта процесса принятия решений: «идеи, верования, ценности, идентичность и доверие действительно не только имеют значение для политических сетей, но и определяют логику взаимодействия между членами сети», пишет немецкий политолог Т. Берцель³¹;

- отличительной чертой концепции политических сетей также является то, что государство и его институты в рамках сетевого подхода рассматриваются как важные, но далеко не единственные акторы при выработке политики;

- важной особенностью концепции политических сетей является более пристальное изучение связей и отношений между институтами, нежели самих институтов;

- и, наконец, эффективность политических сетей оценивается, исходя не из результативности принятых решений, а скорее из эффективности и результативности взаимодействия внутри сетей.

Стоит также отметить, что немаловажным для концепции политических сетей является понимание внутренней структуры сети, а именно конфигурации входящих в нее акторов и характера взаимоотношений между ними. Анализ данной проблемы свою работу посвятили Д. Ноук и Дж. Куклинский. Согласно их выводам, акторы подразделяются на «центры», которые образуют полюса сетей, и так называемые «клики» – коммуникационные образования, характеризующиеся наивысшей степенью интенсивности внутренних взаимодействий. При этом отношения между участниками задаются самой сетью, а сами отношения обладают такими свойствами, как интенсивность, то есть частота и объемы распределения и передачи различных ресурсов, и направленность – направления перемещений ресурсов внутри сетевой структуры³².

В 1983 г. Д. Ноук и Р. Берт рассмотрели проблематику направленности связей внутри сети, разделив их на симметричные и асимметричные. Они также предположили, что те члены сети, на кого эти связи направлены, часто обладают более высоким статусом, нежели те, от кого исходит инициатива взаимодействия³³.

Позднее, анализируя компоненты политических сетей, Д. Ноук выделяет «политико-управленческие домены» (*policy domains*), наличие которых, по его мнению, характерно для каждой отдельно взятой сферы государственного управления: здравоохранения, образования, оборонной сферы и т.п. Д. Ноук отмечает, что в каждый указанный «домен» состоит из четырех основных

---

³⁰ Сморгун Л.В. Сетевая методология исследования политики // Политический анализ: Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып. 2 / Под ред. Г.П. Артёмова. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2001.

³¹ Börzel T. Organizing Babylon – on the Different Conceptions of Policy Networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. Is. 2. P. 264.

³² См.: Knoke D., Kuklinski J. Network Analysis. Beverly Hills, 1982. 96 p.

³³ См.: Knoke D., Burt R. Prominence // Applied Network Analysis: A Methodological Introduction / R. Burt, M. Miner (eds.). Beverly Hills CA: Sage, 1983.

компонентов:

1. Политико-управленческих акторов, которые включают в свое число исключительно организованные образования: государственные организации, объединения чиновников или граждан, а также их производные.

2. Политических интересов, которые, по его наблюдениям, способны проявиться относительно:

- какой-либо конкретной области государственного регулирования (образование, транспорт, экономика);

- определенного вопроса управленческого характера, например, улучшения условий для работы малого бизнеса или повышения зарплат;

- или каких-либо одноразовых событий, связанных с определением интересов по отдельно взятому политическому решению.

3. Властных взаимоотношений – под этим термином Д. Ноук подразумевал процесс обмена ресурсами, который разделил на два основных способа: материальный, то есть предоставление средств или услуг, и информационный, включающий в себя обмен сведениями, идеями и информацией в целом.

4. Совместно-коллективных действий – данный компонент является, пожалуй, наиболее важным среди прочих, так как именно совместно-коллективные действия позволяют участникам сети достигнуть желаемых результатов. Указанные действия могут быть выражены в различных формах, например, в мобилизации участников (т.е. в формировании коалиций, групп, массовых движений и т.п.), различного рода рекламных кампаниях с использованием средств массовой информации, а также в форме прямого лоббирования или продвижения коллективных интересов в соответствующих государственных институтах³⁴.

Кроме того, структура связей между указанными компонентами во многом определяет тип имеющейся политической сети, критерием для определения которого служат среди прочих следующие позиции:

1. Состав участников.

2. Характер взаимоотношений между участниками сети.

3. Степень сплоченности и взаимозависимости участников.

4. Стабильность транзакций и т.д.

Типологию сетей, основанную на параметрах, обозначенных в работах Д. Ноука и Дж. Куклинского, выработали английские ученые Д. Марш и Р. Родз. Исходя из четырех выбранных ими критериев (доминирующего интереса, характера членства, принципов распределения ресурсов и степени внутренней интеграции), Д. Марш и Р. Родз выделили пять идеальных типов политических сетей³⁵:

1. «Проблемные сети» (*issue networks*)³⁶ возникают вокруг интересующей всех участников сети отдельной проблемы или потребности, например, с целью поддержать принятие законопроекта по защите окружающей среды. Подобные образования характеризуются большим, разнородным и постоянно меняющимся составом участников, их высокой степенью независимости друг от друга, нестабильностью взаимодействий, вытекающей из этого ограниченной возможностью к мобилизации и неравномерным и размытым распределением властного ресурса. Кроме того, между участниками сети редко присутствует

³⁴ См.: Knoke D., Pappi F., Broadbent J., Tsujinaka J. Comparing Policy Networks: Labour Politics in the US, Germany and Japan. Cambridge University Press, 1996. 308 p.

³⁵ См.: Rhodes R., Marsh D. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // Policy Network in British Government / D. Marsh and R. Rhodes (eds.). Oxford, 1992.

³⁶ Подробнее о проблемных сетях см.: Heclo H. Issue Networks and Executive Establishment // The New American Political System. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.

единогласие, а взаимодействие скорее основывается на консультационном процессе, чем на переговорах.

2. «Сети производителей» (*producers network*) складываются при наличии экономических интересов государственного или частного характера и характеризуются ограниченностью взаимозависимости между существующими экономическими интересами, при этом редко являются стабильными.

3. «Межуправленческие сети» (*intergovernmental network*) представляют собой горизонтально-ориентированные образования, состоящие из представителей местных властей. Их характеризует ограниченное членство по территориальному принципу, ограниченная вертикальная зависимость участников, широкий спектр интересов, а также высокая горизонтальная активность и способность к включению в деятельность внешних сетей.

4. «Профессиональные сети» (*professional/branch network*) создаются для выражения интересов группы индивидов, объединившихся по профессиональному признаку, для данных сетей характерна стабильность, высокая степень вертикальной взаимозависимости и строго ограниченное членство.

5. «Политические сообщества» (*policy community network*) являются стабильными образованиями с устойчивым и ограниченным составом членов, с вертикальной взаимозависимостью участников, действующих на основании общих ценностей, идеологии и политических предпочтений. Кроме того, данной сети присуще распределение ресурсов на основании регулирующей роли лидеров, а также поддержание баланса власти внутри сети. Данные сообщества активно участвуют в политическом процессе на регулярной основе, а потому часто вырабатывают «правила игры», обязательные для инсайдеров, а также строго контролируют состав участников.

Необходимо отметить, что данная типология была предложена на начальном этапе формирования концепции политических сетей и, возможно, не включает в себя все существующие формы сетевой организации. Более того, немаловажным является и тот факт, что исходя из комплексности проблем, с которыми приходится сталкиваться современным акторам при выработке политики, сами сети редко можно отнести исключительно к одному из типов. Однако именно типология сетей, предложенная Д. Маршем и Р. Родзом, к настоящему моменту стала классической для данной концепции и является основой для большого количества исследований по этой проблематике³⁷.

В то же время с развитием концепции сетей исследователи начали активно предлагать собственные типы политических сетей, которые либо могли бы вписаться в предложенную выше классификацию, либо представляют собой гибридный тип перечисленных выше сетей или в силу уровня функционирования выходят за ее рамки. Например, П.М. Хаас выделил «эпистемные сообщества» (*epistemic communities*)³⁸, объединяющие специалистов определенной области (научной, экспертной или консультативной), которые разделяют общие идеи и убеждения относительно причинно-следственной связи – эпистемы, то есть относительно парадигмы, характеризующей определенную социальную группу и ее лидера. Данная группа, обладающая сетевой структурой, по убеждению П.М. Хааса, формируется в связи с диффузией убеждений среди лоббистов и индивидов, принимающих участие в процессе принятия решений в рамках отдельно взятой

³⁷ Börzel T. A. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? // Public Administration. 2011. Vol. 89. Is. 1. P. 49.

³⁸ Haas Peter M. Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organization. MIT Press, Winter 1992. Vol. 46. Is. 1.

сети³⁹.

Целесообразно упомянуть и «коммуникационные сети» (*communication network*), которые Д. Крэкхардт и Д. Брасс определяют как неформальные, спонтанно складывающиеся сети, отношения в которых часто повторяют сложившийся порядок взаимоотношений внутри иерархических структур или между ними⁴⁰.

Отдельного внимания заслуживают «глобальные сети публичной политики» (*global public policy networks*), введенные в научный оборот Д. Месснером⁴¹, а затем описанные в работах В.Х. Райнике⁴² и М. Тэтчера⁴³. Глобальные сети публичной политики призваны объединять усилия государственных и негосударственных акторов в разрешении глобальных проблем, предоставляя последним на добровольной основе различные полуформальные и формальные роли в формулировании политики и реализации международных соглашений. Позднее Дж.М. Витте, В.Х. Райнике и Т. Беннер развили это направление исследования, обозначив подобные сети как «трисекторальные сети» (*trisectional networks*), которые объединяют на транснациональном уровне представителей государственного сектора (национальных, региональных и местных органов власти или межправительственных групп) с частным сектором и гражданским обществом с целью объединения ресурсов в разрешении текущих проблем, с которыми ни одна из групп не смогла бы справиться по отдельности⁴⁴.

Еще одним значительным критерием для описания работы сети является критерий сетевой эффективности. Причем с точки зрения эффективности, сеть, как форма организации, обладает преимуществом перед иерархиями и рынками, поскольку отношения между ее членами базируются на доверии, что в значительной степени позволяет снизить издержки на нахождение компромисса в случае конфликтной ситуации или на переговоры в целом.

В 1995 г. американские политологи К. Прован и Б. Милвард определили основные принципы для выявления степени эффективности работы сети, основываясь на своем исследовании четырех межорганизационных сетей, направленных на предоставление медицинской помощи индивидам с психическими расстройствами в четырех городах США⁴⁵. Предложенные ими четыре критерия эффективности функционирования сети базировались как на структурных характеристиках сети (степень интеграции и централизации), так и на качественных критериях (стабильность, ресурсоемкость, управляемость и степень внешнего

---

³⁹ Haas Peter M. Op. cit.

⁴⁰ Krackhardt D., Brass D. Intraorganizational Networks: The Micro Side // *Advances in the Social Behavioral Sciences and Social Network Analysis* / S. Wasserman, J. Galaskiewicz (eds.). Beverly Hills: Sage, 1994. P. 209–230.

⁴¹ Messner D. The Network Society: Economic Development and International Competitiveness as a Problem of Social Governance. London: Frank Cass, 1997.

⁴² Reinicke W. H. Global public Policy. Washington, DC: Brookings Institution, 1998; Idem. Policy Cooperation in a post-interdependent World // *A Global Order for Sustainable Economic Growth*. Emile van Lennep Memorial Conference / A.F.P. Bakker, N. Gruijters (eds.). Amsterdam, the Netherlands: Nederlands Instituut voor het Banken Effectenbedrijf, 1998. P. 39–51; Idem. The other World Wide Web: Global public policy Networks // *Foreign Policy*. 1999/2000, Winter. Vol. 117. P. 44–57.

⁴³ Thatcher M. The Development of Policy Network Analyses: From the Modes Origins to Overarching Frameworks // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10. P. 289–416.

⁴⁴ Witte J.M., Streck C., Benner T. The Road From Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance? // *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance: Post-Johannesburg Agenda* / T. Benner, C. Streck, J.M. Witte (eds.). Washington, Berlin: Global Public Policy Institute, 2003.

⁴⁵ Provan K.G., Milward H.B. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems // *Administrative Science Quarterly*. 1995. Is. 40. P. 1–33.

воздействия). В целом эффективность функционирования сети обусловлена следующими факторами:

1. «При прочих равных условиях сетевая эффективность будет высокой в том случае, если сеть интегрирована посредством централизации. Если же интеграция сети достигнута одновременно путем централизации вокруг ключевого агента и посредством прочных связей между членами сети вне ее центра, то эффективность данной сети будет снижена»⁴⁶.

2. «При прочих равных условиях сетевая эффективность будет наивысшей в том случае, если механизмы внешнего контроля за работой сети являются прямыми, а не фрагментированными. Наименьшая сетевая эффективность наблюдается в том случае, если внешний контроль носит косвенный характер, а механизмы местного административного контроля или мониторинга отсутствуют».

3. «При прочих равных условиях сетевая эффективность будет выше при условии общей системной стабильности, однако стабильность не является достаточным условием для высокой сетевой эффективности. Сети, претерпевшие в недавнем прошлом существенные изменения, будут в значительной мере менее эффективными, чем стабильные».

4. «Эффективность сети, функционирующей в среде с малым количеством ресурсов, может ранжироваться от низкой до средней, в зависимости от иных ее характеристик. Эффективность сети, существующей в богатой ресурсами среде, варьируется от низкой до высокой, в зависимости от иных характеристик»⁴⁷.

Таким образом, эффективность функционирования сети не полностью зависит от доступа к ресурсам, а скорее зависит от качества и эффективности коммуникаций между ее членами, от умения грамотно распоряжаться имеющимися активами. Однако в то же время наличие более обширного доступа к ресурсам при соблюдении иных критериев эффективности функционирования сети способно самым положительным образом сказаться на результатах ее работы.

Немаловажным является и жизненный цикл сети. Британские политологи К. Хэй и Д. Ричардс разработали «стратегическую реляционную теорию сетевой динамики»⁴⁸. Основываясь на исследовании деятельности Британского Казначейства и Парламента, они сфокусировались на изучении жизненного цикла политических сетей.

К. Хэйем и Д. Ричардсом сформулировали семь стадий циклического процесса функционирования политических сетей, назвав свою разработку теорией сетевой динамики:

1. Предсетевая (или предварительная) стадия, для которой характерны широкие консультации, проходящие с представителями политической элиты, оппозиции, государственными чиновниками, аналитиками, группами интересов и проч.

2. Стадия складывания (или модификации) сети характеризуется определением функционала сети, реорганизацией старой или созданием новой сети, а также распределением и перераспределением ролей между акторами.

3. Стадия работы сети состоит в непосредственных переговорах, контактах, заключении соглашений и договоров между участниками сети.

4. Стадия трансформации заключается в изменении сети в результате

⁴⁶ Provan K.G., Milward H.B. Op. cit. P. 25.

⁴⁷ Ibid. P. 25–27.

⁴⁸ Hay C., Richards D. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive // Public Administration. 2000. Vol. 78(1). P. 1–28.

изменения функций сетевого образования, например, в связи с переходом от процесса принятия решения к его исполнению.

5. Стадия упадка. Для этой стадии характерно ослабление внутренних связей между участниками сети, снижение интереса к сотрудничеству ввиду достижения общей цели.

6. Стадия окончания деятельности сети предполагает прекращение сетевого общения.

7. Стадия перестройки состоит в том, что акторы меняют стратегические ориентиры, участники сети оказываются на первой стадии цикла для проведения новых консультаций и создания новых союзов⁴⁹.

Следует отметить, что последние три стадии жизненного цикла сетевого образования не являются обязательными, возможны различные варианты развития событий:

1. $1 \Rightarrow 2 \Rightarrow 3 \Rightarrow 4 \Rightarrow 5 \Rightarrow 6 \Rightarrow 7 \Rightarrow 1$.
2. $1 \Rightarrow 2 \Rightarrow 3 \Rightarrow 4 \Rightarrow 5 \Rightarrow 7 \Rightarrow 1$.
3. $1 \Rightarrow 2 \Rightarrow 3 \Rightarrow 4 \Rightarrow 5 \Rightarrow 6$.
4. $1 \Rightarrow 2 \Rightarrow 3 \Rightarrow 4 \Rightarrow 6$.
5. $1 \Rightarrow 2 \Rightarrow 3 \Rightarrow 4 \Rightarrow 7 \Rightarrow 1$.

Динамическая модель сетевой теории, выделяя отдельные стадии функционирования политико-административных сетей, определенным образом связывает упомянутую теорию и со стадийным, и с институциональным подходом.

Таким образом, концепция политических сетей и сетевой подход являются адекватным и эффективным инструментом анализа как региональной, так и глобальной политики в условиях высокой степени подвижности международных политических институтов, сложности связей ключевых акторов и многофакторных причинно-следственных связей, характеризующих происходящие в их рамках процессы. В целом концепция политических сетей выявила новые векторы процесса трансформации современного государства как института и дает экспертам возможности и инструментарий для исследования и прогнозирования данного процесса, что открывает интересные перспективы для исследований.

За последнее десятилетие появилось большое количество политологических работ с применением сетевого подхода и сетевого анализа. Проведенные в их рамках теоретические и прикладные исследования значительно развили концепцию политических сетей: понятие сети перестало быть аморфным, были разработаны методы сетевого анализа, а главное, что существование политических сетей перестало вызывать сомнения не только у сторонников данного подхода, но и у многих представителей официальных властей. В 2001 г. Европейская комиссия признала тот факт, что политические сети являются неотъемлемой частью процесса принятия решений в ЕС, зафиксировав стремление развивать работу с ними в *Белой книге об европейском управлении (White Paper on European Governance)*⁵⁰. Исследования европейских политологов по данной проблематике подтвердили состоятельность сетевого подхода и продемонстрировали заложенный в нем внушительный исследовательский потенциал. В силу развития информационных технологий и повсеместного «стирания границ» сети становятся новой реальностью процесса выработки политики и принятия решений не только на региональном, но и

⁴⁹ Hay C., Richards D. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive // Public Administration. 2000. Vol. 78(1). P. 23–25.

⁵⁰ White Paper on European Governance, European Commission, July 2001. [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf

на глобальном уровне. Заинтересованные в изучении данного процесса политологи предпринимают попытки использования сетевого подхода для исследований мирополитических процессов, и хотя в данном случае перед ними встает ряд трудностей, это новое в политологической науке течение вызывает немалый интерес в силу альтернативности используемого подхода, который позволяет иначе взглянуть на отношения, связывающие международных акторов. Об исследованиях мировой и европейской политики при помощи сетевого подхода и концепции политических сетей речь пойдет в следующем параграфе.

1.2. Применение сетевого подхода и концепции политических сетей к исследованиям на глобальном и европейском уровнях

Как видно из предыдущего параграфа, концепция политических сетей получила свое основное теоретическое развитие применительно к внутригосударственному уровню. В то же время эта концепция получает все большее распространение применительно к международному уровню. В частности, концепция политических сетей все чаще начинает взаимодействовать с различными (и также достаточно новыми) теоретическими подходами к осмыслению феномена надгосударственного управления. Эрозия Вестфальской модели мира и прогрессирующие механизмы надгосударственной интеграции в значительной степени привели к тому, что надгосударственное управление перестало быть лишь объектом из области футурологии, а стало рассматриваться как реально складывающийся элемент международной политической системы, которому присущи свои закономерности эволюции. Эти закономерности нашли свое отражение в рамках концепции глобального управления в различных ее вариациях, а на региональном уровне, прежде всего применительно к Европейскому союзу, получили свою глубокую концептуализацию в теории многоуровневого управления, которая может рассматриваться как частный случай теории глобального управления. Таким образом, концепция политических сетей становится методологически весьма эффективным дополнением к двум указанным концепциям надгосударственного управления.

В основу концепции глобального управления легли несколько теоретических течений, к которым можно отнести теорию организации, теорию международных режимов⁵¹. По мнению Т. Бирштекера, концепция глобального управления допускает весьма широкую трактовку в связи с тем, что ее упоминание и применение как в академических кругах, так и в реальной политической практике «во много раз превышает то количество раз, когда она была четко и аккуратно описана»⁵². Таким образом, данный термин в литературе применяется для описания широкого круга

---

⁵¹ Барабанов О.Н., Голицын В.А., Терещенко В.В. Глобальное управление. М.: МГИМО-Университет, 2006; Швейкина Н.С. Глобальное управление как предмет политологического исследования: концептуальные характеристики. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях : материалы 4-го Конвента РАМИ. В 10 т. Т. 9 : Перспективы надгосударственного управления в глобальном и региональном масштабе / под общ. ред. А.Ю. Мельвиля; ред. тома О.Н. Барабанова ; Рос. ассоциация междунар. исследований. М. : МГИМО-Университет, 2007; Барабанов О.Н. Проблемы глобального управления: выбор аналитической парадигмы // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. № 2 (24). С. 5–13; Барабанов О.Н. Глобальное управление и глобальное сотрудничество // Глобализация: человеческое измерение: учеб. пособие / МГИМО(У) МИД РФ ; редкол: А.В. Торкунов (отв. ред.), А.Ю. Мельвиль, М.М. Наринский. М.: Росспэн, 2002. С. 31–53.

⁵² Biersteker T.J. Global Governance // Routledge Companion to Security / M.D. Cavelty, V. Mauer (eds). New York and London: Routledge Publishers, 2009. P. 1–2.

различных практик и систем управления, регуляций, в том числе формализованных на международной арене⁵³.

Действительно, на начальном этапе формирования концепции четкого представления о данном явлении не встречается, определения носят расплывчатый характер и скорее служат цели «описать всеми разделяемое ощущение наступивших перемен»⁵⁴. Примечательно, что один из основоположников концепции глобального управления Л. Финкельштайн указал на то, что термин «управление» применяется потому, что пока нет четкого понимания того, «как описать то, что сейчас происходит»⁵⁵.

Центральным для данной концепции является термин «управление» (*governance*), который весьма важно отличать от термина «правительство» (*government*). Несмотря на определенную видимую близость данных терминов, они все же в значительной мере отличаются друг от друга: «правительство» подразумевает наличие определенных институтов, осуществляющих свои властные полномочия, а «управление» – воплощение социальных функций и протекание определенных процессов, направленных на сохранение существующей системы. Из этого вытекает еще одно существенное различие между данными терминами. Власть правительства основывается на кодифицированных нормах, в то время как в рамках управления власть осуществляется посредством сложившихся практик, чаще всего не имеющих под собой юридической основы, что практически исключает наличие гарантий того, что существующие обязательства будут выполнены⁵⁶.

По убеждению К. Дингверта и П. Паттберга, отсутствие единого представления о глобальном управлении кроется именно в разном понимании термина «управление»⁵⁷. Т. Вайс также указывает на этот факт и отмечает, что «многие ученые и международники применяют термин «управление» в значении сложного комплекса государственных и частных структур и процессов, в то время как более популярные писатели имеют склонность приравнивать его к понятию «правительство»⁵⁸.

Таким образом, сложилась ситуация, при которой нет единого и общепринятого определения глобального управления. Ф. Мюллер и М. Ледерер, в свою очередь, утверждают, что это не связано с некомпетентностью ученых или политиков, а указывает на сложность описываемого феномена. По их убеждению, в силу политически разных воззрений на данную концепцию единого мнения относительно ее определения или видения быть не может и не должно⁵⁹. Ф. Мюллер и М. Ледерер выделили три направления в определении глобального управления, характерные для специальной литературы: *отрицание*, *позитивное определение* и более позднее направление – *определение от противоположного*⁶⁰.

Отрицание, как это видно из названия, сводится к отказу от признания того,

---

⁵³ Biersteker T.J. Op. cit. P. 2.

⁵⁴ Dingwerth K. From International Politics to Global Governance? The Case of Nature Conservation. Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), Universität Bremen. GARNET Working Paper No. 46/08. June 2008.

⁵⁵ Finkelstein L.F. What is Global Governance? // Global Governance. 1995. No 1. P. 368.

⁵⁶ Rosenau J. Governance in a New Global Order in Governing Globalisation: Power, Authority and Global Governance / D. Held, A. McGrew (eds). Polity Press, 2002. P. 71–73.

⁵⁷ Dingwerth K., Pattberg P. Global Governance as a Perspective on World Politics // Global Governance. 2006. No. 12. P. 188.

⁵⁸ Weiss T.G. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges // Third World Quarterly 21. 2000. No. 5. P. 795.

⁵⁹ Müller P.S., Lederer M. Demarcating Politics Challenging Global Governance: A Critical Perspective, ELRC / CPOGG workshop at Harvard Law School. October 3–4, 2003.

⁶⁰ Ibid.

что нечто похожее на глобальное управление существует в реальности или имеет право на существование. Данный подход зиждется на государственно-центристских теориях международных отношений, таких как, например, теория режимов. Даже те из исследователей, которые были готовы рассматривать новых транснациональных акторов (ТНА) в рамках данного подхода, все же стремились вписать их в канву взаимоотношений суверенных государств или в систему отношений с органами ООН⁶¹.

Позитивное определение основывается на стремлении описать все новые сложившиеся практики на глобальном уровне. К наиболее известным примерам работы в данном направлении стоит отнести определение, предложенное Комиссией ООН по глобальному управлению (*Commission on global governance*) в 1995 г., которое гласит, что глобальное управление является «совокупностью механизмов (способов), при помощи которых индивиды и институты, государственные и частные, решают общие для них вопросы»⁶². Это весьма широкое определение, как и в целом доклад, дало определенный толчок к развитию концепции глобального управления, поскольку явилось определенной поддержкой данной концепции со стороны официальных международных органов. К направлению позитивного определения стоит отнести и определение, предложенное Дж. Розенау, по мнению которого к глобальному управлению следует отнести «все структуры и процессы, необходимые для поддержания хотя бы малой части публичного порядка и движения к осмыслению коллективных целей на всех уровнях международного сообщества»⁶³. Л. Финкельштайн определяет глобальное управление как «осмысленную целенаправленную деятельность для контроля или влияния на кого-либо (что-либо), находящегося на международной арене или чья деятельность осуществляется на ином уровне, однако оказывает влияние на международный»⁶⁴.

Ниже приведены два более поздних определения глобального управления, которые также можно отнести к данному типу.

«Глобальное управление – коллективное решение общих проблем на глобальном уровне»⁶⁵.

«Глобальное управление относится к нормотворчеству и осуществлению власти на глобальном уровне, однако не обязательно субъектами, наделенными данными полномочиями всеобщим согласием. Глобальное управление может осуществляться суверенными государствами, религиозными организациями, корпорациями, а также правительственными и неправительственными организациями. Ввиду отсутствия глобального правительства, глобальное управление подразумевает стратегическое взаимодействие между субъектами, не связанными формализованными иерархическими отношениями»⁶⁶. Данное определение в силу упора на отсутствие иерархических отношений косвенно указывает на наличие сетевой формы организации как новой альтернативы иерархиям, которые, однако, не всегда способны повысить управляемость

---

⁶¹ Ibid.

⁶² Commission for Global Governance: Our Global Neighborhood. Oxford: Oxford University Press, 1995. 432 p.

⁶³ Rosenau J.N. Along the domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a turbulent world. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. P. 367.

⁶⁴ Finkelstein L.F. Op. cit. P. 367.

⁶⁵ Global Governance 2025: At Critical Juncture. EU Institute for Security Studies, 2010. P. 11.

⁶⁶ Keohane R. Global Governance and Democratic Accountability // Taming Globalization: Frontiers of Governance / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.). Polity Press, 2003.

системы⁶⁷.

Совершенно иным направлением является *определение от противного*, то есть описание глобального управления исходя из того, чем оно не является, т.е. рассматривать глобальное управление как «не глобальное правительство»⁶⁸ или же как политический ответ экономической глобализации⁶⁹. Один из основоположников теории глобального управления Дж. Розенау определил глобальное управление от противного, как «порядок, при котором отсутствует централизованная власть, однако имеется возможность исполнять решения на глобальном уровне»⁷⁰.

С точки зрения сетевого подхода, глобальное управление можно охарактеризовать, как «результат деятельности не иерархичной сети, связывающей международные и транснациональные институты: не только НПО и международные режимы, но и транснациональные режимы определяют поведение акторов. <...>Для глобального управления характерно снижение роли государств и возрастание активности негосударственных акторов в процессе создания норм и правил, а также в процессе слежения за их соблюдением. Концепция глобального управления сопоставима с концепцией многоуровневого управления в том смысле, что процесс управления протекает не только на национальном и международном уровнях, но и на субнациональном, региональном и местном»⁷¹.

В связи с тем что существующая система международных отношений не вполне справляется с новыми вызовами, стоящими перед международным сообществом, возникла потребность в создании новой, более эффективной системы управления или глобального регулирования⁷². О.Н. Барабанов приводит следующую классификацию «концепций по возможной организации глобального регулирования»⁷³:

«1. «Мировое правительство». Наиболее старая футурологическая идея (исследованная в т.ч. и Кантом), различным аспектам которой посвящено немало работ. Фактически концепция «мирового правительства» представляет собой увеличенную модель национального государства, руководство которого решает текущие внутривнутриполитические вопросы уже не на национальном, а на глобальном уровне.

2. Трансформация существующей системы ООН. Здесь есть два основных пути. Один – постепенное повышение уровня легитимности Совета Безопасности ООН и уровня его эффективности <<...>> Другой вариант – более радикальный. В нем выделяют две составных части: превращение существующего Совета Безопасности ООН в своего рода квази-правительство, а Генеральной Ассамблеи ООН – в квази-парламент. Нужно отметить, что такая форма глобального управления находит больше сторонников, чем идея «мирового правительства» в чистом виде. Однако и ее отличает узко-этатистский подход, который сводит все глобальное сообщество к жестким рамкам государства.

---

⁶⁷ Сулов Д.В. Можно ли управлять миром // Россия и мир. Новая эпоха. 12 лет, которые могут все изменить; под ред. С.А. Караганова. М.: АСТ: Русь-Олимп, 2008. С. 143.

⁶⁸ См., например: Governance without Government: Order and Change in World Politics / J. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds.). Cambridge: Cambridge University Press, 1992; Finkelstein L.F. Op.cit.

⁶⁹ Müller P.S., Lederer M. Op. cit.

⁷⁰ Rosenau J. Governance, Order and Change in World Politics // Governance without Government: Order and Change in World Politics / J. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 7.

⁷¹ Bruhl T., Rittberger V. From International to Global Governance: Actors, Collective Decision-making in Global Governance and the United Nations System. United Nations University Press, 2002. P. 2.

⁷² Ibid. P. 3.

⁷³ Барабанов О.Н., Голицын В.А., Терещенко В.В. Указ. соч. С. 18.

3. Политическое управление глобальным развитием. Согласно этой концепции ведущие политические акторы в мире будут «подталкивать» глобализацию в нужное русло и решать возникающие глобальные проблемы узким кругом «игроков». Ими могут быть, при различных раскладах, либо доминирующая в мире супердержава, либо конгломерат великих держав (институционально оформленный в рамках группы G-8 или же иной структуры).

4. Корпоративное глобальное управление. В этом случае к коллективным усилиям государств по решению глобальных проблем и планированию глобального развития присоединятся и наиболее значимые частные акторы (крупнейшие транснациональные корпорации, международные неправительственные организации и др.)»⁷⁴.

5. Глобальное сотрудничество, в рамках которого, по мнению О.Н. Барабанова, решения «глобальных проблем будут приниматься не путем навязанных отдельными акторами подходов, но путем конструктивного и воплощаемого в жизнь диалога всех заинтересованных сил. Такая форма также предполагает формирование более инклюзивной системы глобального регулирования, свою сопричастность которой смогли бы ощущать как можно больше государств и иных акторов»⁷⁵.

В этом случае сеть предлагается рассматривать в качестве альтернативной формы организации, подходящей для осуществления коллективных действий, сотрудничества, а также оказания влияния на процесс принятия решений. Очевидным примером сети на мирополитическом уровне может служить движение антиглобалистов. Сети являются значимыми акторами на международной арене, поэтому изучение их влияния на процессы в мировой политике, а также исследование воздействий внутрисетевых транзакций и отношений на внешние сетевые эффекты представляется перспективным направлением для политической науки.

Сетевой подход обладает более широкими перспективами для международных исследований, поскольку его базовые положения и инструментарий состоятельны не только для изучения международных сетей, но и для исследования иных структур на международном уровне⁷⁶.

Как уже говорилось ранее, применение сетевого подхода для международных исследований является относительно новым для теории политических сетей направлением, так как его использование сопряжено с рядом трудностей.

В первую очередь необходимо отметить следующее: несмотря на то что сетевой подход обладает высоким уровнем адаптивности и позволяет проводить структурные исследования на всех уровнях анализа, включая системный, при переходе на последний его механизмы часто требуют модификации с учетом специфики данного уровня. Прежде всего это относится к описанию механизмов взаимодействия. Изначально теория политических сетей опиралась на описание отношений между индивидами или группами индивидов. Отношения же между акторами на международном уровне подчиняются несколько иным законам, а также воздействию большего количества сторонних факторов. Поэтому при экстраполяции данного подхода на международный уровень не представляется возможным применить все имеющиеся представления о принципах взаимодействия между индивидами к государствам или иным акторам мировой

---

⁷⁴ Там же. С. 18–19.

⁷⁵ Там же. С. 19.

⁷⁶ Hafner-Burton E.M., Kahler M., Montgomery A.H. Network Analysis for International Relations // International Organization. July 2009. Vol. 63. Is. 3. P. 559–592.

политики без внесения должных уточнений⁷⁷.

Иного рода сложность заключается в том, что проведение исследований с задействованием инструментария сетевого подхода подразумевает обработку больших объемов информации, ставших доступными для широкого круга исследователей в последние десятилетия. Тем не менее к подбору, например, статистических данных, которые часто используются в сетевых исследованиях, необходимо подходить взвешенно, поскольку некоторые из них скрывают в себе определенного рода ограничения для исследования, о которых необходимо помнить. Например, многие специалисты используют статистические данные, отражающие членство национальных государств в международных организациях⁷⁸. Однако сконструированные на основе этих данных модели сетей отражают скорее аффилированные отношения⁷⁹, нежели прямые связи: полагаясь на подобные расчеты без учета дополнительных данных (таких, например, как качество двусторонних отношений государств, характеристики описываемых международных организаций, общее состояние международных отношений и пр.), нельзя дать ни оценки отношениям, ни определить степень влияния элементов сети на международные отношения⁸⁰. Более того, очень важно обладать максимально достоверной и целостной информацией относительно изучаемого объекта, поскольку упущение, отсутствие или неточность даже малой части данных способно негативным образом сказаться на качестве результатов исследования.

Применение сетевого подхода к исследованиям отношений на глобальном уровне до последнего времени носило скорее описательный, нежели аналитический характер, фиксируя наличие сетевых отношений между государствами и другими акторами международных отношений, не объясняя при этом их природу, причину возникновения или последствия деятельности имеющейся сети. Однако возросший за последнее десятилетие интерес к данной методологии подтолкнул исследователей перейти от описания сетевых образований к прикладным исследованиям, основанным на анализе деятельности сетей.

Например, события 11 сентября 2001 г. привлекли внимание специалистов к деятельности террористических сетей, было опубликовано большое количество посвященных им работ, многие из которых сводились к описанию структуры террористических сетей, идеологических и религиозных воззрений их членов, определению территории, на которую распространялась их деятельность и пр. Было сделано заключение о том, что данные сети функционируют, основываясь на решениях, принятых центром, а действуют децентрализованно. Используя сетевой подход для изучения деятельности террористических сетей политологи сделали ряд наблюдений, скорректировавших общепринятые представления относительно механизмов их функционирования. Американский политолог М. Калер, исследовавший деятельность Аль-Каиды⁸¹, пришел к выводу, что иерархизация структуры террористической сети приводит как к повышению эффективности ее деятельности, так и к повышению шанса проведения эффективной контртеррористической операции, направленной против этой сети. В

---

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Pevehouse J., Nordstrom T., Warnke K. Intergovernmental Organizations, 1815-2000: A New Correlates of war Data Set 2.1, 2003 [Electronic resource]. Mode of access: <http://cow.la.psu.edu/>

⁷⁹ Подробнее с аффилированными сетями можно ознакомиться в работе: Wasserman S., Faust K. Social Network Analysis: Methods and Applications. Cambridge University Press, 1994. 857 p.

⁸⁰ Hafner-Burton E.M., Kahler M., Montgomery A.H. Op.cit.

⁸¹ Kahler M. Political Networks and Collective Action. Paper prepared for delivery at the 2006. Annual Meeting of the American Political Science Association. San Diego: University of California, 2006.

этой связи М. Калер заключает, что, учитывая условия, в которых данная организация набрала силу, в настоящее время крайне мала вероятность того, что Аль-Каиде удастся вернуть утраченное влияние.

Другим примером успешного прикладного применения сетевого подхода могут служить работы Д. Кинселлы, посвященные проблематике незаконной торговли стрелковым оружием⁸². В отличие от сетей, занимающихся торговлей иными видами обычных вооружений, сети, специализирующиеся на незаконной торговле оружием, являются намного более обширными и характеризуются более высокой плотностью взаимодействий, что связано со значительно более низкими требованиями к знаниям относительно их эксплуатации. Собрав информацию о торговле стрелковым оружием в 74 странах и обработав ее при помощи сетевого подхода, Д. Кинселла пришел к выводу о том, что среди огромного числа участников, транзакции между которыми образуют единую сеть торговли оружием, ключевыми являются лишь немногие посредники, через которых проходят практически все поставки. По его заключению, целенаправленная борьба именно с выявленными центральными посредниками является наиболее эффективной на данный момент мерой по борьбе с незаконным оборотом оружия.

Еще одним примером использования концепции политических сетей для исследования мировой политики является работа американского политолога А.-М. Слотер «Новый мировой порядок»⁸³. В данной монографии А.-М. Слотер описывает функционирование на международном уровне сетей, которые разделяет на глобальные и правительственные. К глобальным сетям А.-М. Слотер относит «темные» сети: террористические, специализирующиеся на отмывании денег, работорговле, незаконной торговле оружием, наркотиками, интеллектуальной собственностью и пр.⁸⁴ Под правительственными сетями, действующими на глобальном уровне, А.-М. Слотер понимает «сети, состоящие из представителей правительств национальных государств, которые были либо избраны путем голосования, либо назначены избранными официальными лицами»⁸⁵. Данные сети, по ее мнению, не заменят существующую систему международных институтов, а скорее дополняют и укрепляют ее⁸⁶.

Чтобы обосновать данное положение, в своем исследовании А.-М. Слотер исходит из того, что в современных условиях государство сохранило за собой статус главного актора на международной арене, хотя перестало быть единственным. Кроме того, по ее мнению, государство начало фрагментироваться на составные институциональные структуры, которые напрямую контактируют с аналогичными институтами иных национальных государств, невзирая на национальные границы, однако соблюдая и представляя интересы государства. Государства, в свою очередь, сохранили механизмы агрегации интересов отдельных институтов, что позволяет им в случае необходимости взаимодействовать друг с другом в качестве цельных акторов. Сети же функционируют параллельно или в рамках традиционных межправительственных организаций⁸⁷. Причем глобальные правительственные сети способны выполнять функции глобального регулирования в судебной сфере, сфере

---

⁸² Kinsella D. The Black Market in Small Arms: Examining a Social Network. 2006 [Electronic resource]. Mode of access: <http://web.pdx.edu/~kinsella/offprints/csp06.offprint.pdf>; Idem. The Illicit Arms Trade: A Social Network Analysis. 2008 [Electronic resource]. Mode of access: https://netmap.files.wordpress.com/2009/04/kinsella_08_sna_small_arms_trade.pdf.

⁸³ Slaughter A.-M. A New World Order. New Jersey: Princeton University Press, 2004.

⁸⁴ Ibid. P. 1.

⁸⁵ Ibid. P. 4.

⁸⁶ Ibid. P. 19.

⁸⁷ Ibid. P. 18.

законотворческой деятельности и сфере глобального администрирования. Концепция А.-М. Слотер, согласно которой на смену Вестфальской системе приходит порядок, при котором взаимосвязанные и взаимозависимые государства передают часть своих полномочий правительственным сетям, вызвала немало споров, при этом очевидно отразила многие реалии, не вписывающиеся в существующие концепции.

Отдельный интерес представляет исследование международных отношений с использованием механизмов анализа социальных сетей (*social network analysis*, SNA⁸⁸) З. Маоза⁸⁹. В работе «Сети государств: эволюция, структура и влияние международных сетей, 1816–2001»⁹⁰ З. Маоз исходит из того, что международные отношения являются набором взаимосвязанных сетей, которые сформированы решением государств вступать в отношения кооперационного или конфронтационного характера. Каждая из сетей эволюционирует по-своему и по-разному воздействует на поведение ее членов. Однако основной особенностью этих сетей, по мнению З. Маоза, является то, что они взаимосвязаны друг с другом. На основе этих исследований З. Маоз разработал теорию «сетевой международной политики» (*networked international politics*), полагаясь на парадигмы реализма, либерализма и конструктивизма.

SNA остается одним из популярных направлений прикладного анализа сетей на региональном и глобальном уровне, в частности, он применяется для изучения того, как разнообразные акторы, включая международные организации, НПО, независимых экспертов и социальные движения, влияют на формирование глобального управления в области охраны окружающей среды⁹¹.

Однако, несмотря на указанные успехи, на данном этапе применение сетевого подхода и концепции политических сетей к исследованиям мировой политики все еще находится на стадии развития и требует значительного количества дополнительных теоретических и эмпирических исследований, в особенности в части верификации положений сетевого подхода, применимых к внутригосударственному уровню, на региональном и глобальном уровнях. Но, даже учитывая связанные с данным процессом сложности, сетевой подход позволяет по-новому подойти к изучению процессов и структур на международном уровне, открывая весьма широкие перспективы для развития данных исследований, о чем свидетельствуют результаты приведенных выше эмпирических работ с применением

⁸⁸ Breiger M. The Analysis of Social Networks // Handbook of Data Analysis / M. Hardy and A. Bryman (eds.). London: Sage, 2004. P. 505–526

⁸⁹ Maoz Z. International Relations: A Network Approach [Electronic resource] / Maoz Z., Terris L.G., Kuperman R.D., Ilan Talmud / Paper prepared for presentation at the Gilman Conference on New Directions in International Relations. Yale University. February 2003. 30 p. Mode of access: <http://www.soc.haifa.ac.il/~talmud/pdf/irnetworks1.pdf>.

⁹⁰ Maoz Z. Networks of Nations: the Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816–2001. New York: Cambridge University Press, 2011. 448 p.

⁹¹ Andonova L. B., Betsill M. M., Bulkeley H. Transnational Climate Governance // Global Environmental Politics. 2009. Vol. 9(2). P. 52–73; Stephens J. C., Hansson A., Liu Y., de Coninck H., Vajjhala, S. Characterizing the International Carbon Capture and Storage Community // Global Environmental Change. 2011. Vol. 21(2). P. 379–390; Cao X., Milner H. V., Prakash A., Ward H. Research Frontiers in Comparative and International Environmental Politics An Introduction // Comparative Political Studies. 2013. Vol. 47(3). P. 291–308; Hadden J. Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change. New York: Cambridge University Press, 2015; Alcañiz I. Environmental and Nuclear Networks in the Global South: How Skills Shape International Cooperation. New York: Cambridge University Press, 2016. 230 p.; Alcañiz I. Partner Selection in International Environmental Networks: The Effect of Skills and Money on Cooperation in the Global South // Environmental Science & Policy. 2016. Vol. 55. P. 107–115; Hadden J., Jasny L. The Power of Peers: How Transnational Advocacy Networks Shape NGO Strategies on Climate Change // British Journal of Political Science. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000582>.

сетевого анализа.

Обратимся к рассмотрению применимости концепции политических сетей и сетевого подхода к исследованиям Европейского союза. Большинство специалистов, занятых изучением процесса принятия решений в Европейском союзе, придерживаются мнения, что данный процесс более не может рассматриваться, исходя только лишь из категорий конфедерации или наднационального регулирования, так как в этом случае из виду теряется множество нюансов реальной практики управления, например, неформальное воздействие на него частных и групповых интересов. Одним из аналитических подходов, позволяющих наиболее четко отразить данный аспект функционирования Европейского союза, является концепция политических сетей, которая тесно пересекается со ставшей популярной в последние годы концепцией многоуровневого управления⁹².

Два ведущих специалиста в области европейского многоуровневого управления – Г. Маркс и Л. Хуге – выделяют два подхода к пониманию данной концепции:

Первый подход, который принято назвать федералистским, подразумевает, что при многоуровневом управлении распределение властных полномочий происходит между ограниченным числом юрисдикций на ограниченном числе уровней. Юрисдикции при данном подходе относительно стабильны, обладают, как правило, широкими полномочиями и в большинстве случаев не пересекаются.

Второй подход описывает многоуровневое управление как сложную, подвижную систему, состоящую из колоссального количества пересекающихся и накладывающихся друг на друга юрисдикций, в которой юрисдикции обладают взаимозаменяемыми компетенциями и, как правило, являются весьма гибкими и скудными. В литературе данный подход получил название функционального⁹³.

Таким образом, данные два подхода к многоуровневому управлению перекликаются с двумя классическими подходами к теории европейской интеграции – федералистским и функционалистским⁹⁴.

Здесь необходимо отметить, что в концепции многоуровневого управления уровни не разделены только по территориальному принципу или по степени интенсивности взаимодействий с наднациональными или местными органами власти, напротив, в данной концепции уровень – «любая юрисдикция, понимаемая как совокупность правомочий определенных властных органов, касающихся выполнения неких общественно значимых функций и предоставления доступа к принятию соответствующих решений определенным, заинтересованным в этом акторам»⁹⁵.

⁹² В англ. яз.: Multilevel governance (MLG); подробнее см., например: Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском союзе (многоуровневое управление) // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 12. С. 38–49; Multi-level Governance / I. Bache, M. Flinders (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2004. 256 p.; Hooghe L. Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-level Governance. Oxford: Oxford University Press, 1996. 458 p.; Hooghe L., Marks G. Multi-Level Governance and European Integration. London: Rowman & Littlefield Publishers, inc., 2001. 251 p.; Marks G., Hooghe L. Types of Multi-Level Governance [Electronic resource] // European Integration online Papers (EIoP). 2001. Vol. 5 Is. 11. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.

⁹³ Marks G., Hooghe L. 2001. Op. cit.

⁹⁴ См., например: Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.

⁹⁵ Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития / Н.А. Косолапов, М.В. Стрежнева, Ф.Г. Войтоловский и др.; отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010. 266 с.

В целом определяющими характеристиками многоуровневого управления являются:

1. Процесс принятия решений не монополизирован национальными государствами, напротив, он находится в сфере совместной компетенции акторов на различных уровнях.

2. Коллективное принятие решений государствами подразумевает значительную потерю контроля над этим процессом для отдельно взятых национальных правительств.

3. Политические уровни скорее пересекаются, нежели включены друг в друга. В то время как национальные уровни сохраняют свою значимость для определения политических предпочтений национальных правительств, концепция многоуровневого управления не подразумевает обрамление национального уровня наднациональным. Напротив, субнациональные акторы действуют как на национальном, так и на наднациональном уровнях, а национальные правительства не монополизируют право на установку связей между местными и наднациональными акторами⁹⁶.

Политический процесс с точки зрения многоуровневого управления в свою очередь подразумевает непрерывный процесс постановки целей, наличие системы поощрения и санкций для достижения поставленных целей, контроль над процессом реализации поставленных задач⁹⁷, что неизбежно требует распределения имеющихся на разных уровнях ресурсов.

Упомянутые особенности многоуровневого управления указывают на то, что концепция политических сетей обладает достаточным потенциалом, чтобы стать подходящим инструментом для изучения данной проблематики, поскольку в том числе позволяет проводить исследования систем, обладающих высоким уровнем сложности, к которым можно отнести и Европейский союз. В пользу данного тезиса говорит тот факт, что многие исследователи указывают на то, что ЕС можно рассматривать как в высокой степени дифференцированную систему управления, в которой процесс принятия решений, его правила и основные акторы сильно различаются в зависимости от секторов политики и сферы компетенции наднациональных институтов ЕС⁹⁸. Одновременно процесс выработки политики в значительной степени зависит от специфических знаний и информации, зачастую недоступной без привлечения сторонних экспертов и широкого круга стейкхолдеров. Таким образом, большинство наднациональных решений в Европейском союзе разрабатываются и принимаются при участии большого количества акторов, включенных в систему сетевых взаимодействий между наднациональными, субнациональными и национальными институтами на наднациональном и межгосударственном уровнях.

Сетевой подход способен рассматривать ресурсный обмен, происходящий между «слоями» многоуровневого управления или между набором институциональных акторов в условиях, когда каждый институт обладает ограниченной долей властных полномочий. При этом постоянно необходимо учитывать то, что компетенции различных управленческих уровней часто пересекаются, а реализация намеченного курса может потребовать участия

---

⁹⁶ Hooghe L., Marks G. Op. cit. P. 3–4.

⁹⁷ Стрежнева М.В. «Трансправительственные сети» в ЕС [Электронный ресурс] // Международные процессы. 2008. № 1(16). т. 6. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/sixteenth/016.htm>.

⁹⁸ Besussi E. Policy networks: conceptual developments and their European applications // Center for Advanced Spatial Analysis. Working paper series (102). London: University College London, 2006. P. 10–11.

управленцев на всех уровнях⁹⁹. Координация в данном случае, с учетом всех упомянутых выше положений, часто обеспечивается именно при помощи политических сетей. Более того, сети выступают в качестве неформального координационного механизма между частной и государственной сферами, обеспечивая непрерывный обмен необходимой для эффективного управления информацией и иного рода ресурсами.

На сегодняшний день большинство исследований, посвященных политическим сетям в ЕС, носят узкоспециализированный, прикладной характер, сконцентрированы на конкретной проблемной области и часто включают в себя рекомендации по выработке политики¹⁰⁰. Это связано со спецификой процесса принятия решений на наднациональном уровне в ЕС, а также со сложностью подбора и анализа данных для проведения состоятельного сетевого анализа.

Первые исследования Европейского союза с применением сетевого подхода и анализа появились еще в 1990-е годы, примером которых являются работы Ф. Стокмана и Р. ван Остена по проблеме сокращения выбросов от автомобилей 1994 г.¹⁰¹, Т. Кенига по социальной и трудовой политике 1997 г.¹⁰², а также Ф. Паппи и К. Хеннинга по изучению процесса коллективного принятия решений при участии групп интересов при помощи формального моделирования 1998 г.¹⁰³ и по Общей сельскохозяйственной политике ЕС-15 1999 г.¹⁰⁴ На данные исследования, как представляется, оказало большое влияние социологическое направление сетевых исследований, а именно разработки классиков сетевой теории Э. Лаумана и Д. Ноука¹⁰⁵, а также математическая социология Дж. Коулмана¹⁰⁶.

Данные исследования показали весьма интересные результаты: Т. Кениг, например, своим исследованием подтверждает эффективность мажоритарной системы, отвечая на вопрос о том, принимает ли во внимание система коллективного принятия решений в ЕС силу вето национальных государств. Кроме того, Т. Кениг выводит концепцию голосования путем комбинирования формальных (право голоса) и неформальных (выгодная позиция внутри коммуникационной сети)

---

⁹⁹ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions // *Journal of Public Policy*. Cambridge University Press, 2009. Vol. 29. Is. 2. P. 135–152.

¹⁰⁰ См., например: Bomberg E. Policy Networks and the European Community: Explaining EC Environmental Policy // Paper presented at European Union Studies Association (EUSA) ; Third Biennial Conference. Washington D.C., 1993; Henning C. H. C. A., Wald A. Towards a Theory of Interest Mediation: A Network Approach applied to the European Common Agricultural Policy // *Politische Vierteljahresschrift*. 2000. Vol. 41. Is. 4. P. 647–676; Hennis M. Europeanization and Globalization: The missing Link // *Journal of Common Market Studies*. 2001. Vol. 39. Is. 5. P. 829–850; Buuren M. van, Klijn E. Trajectories of institutional design in policy networks: European interventions in the Dutch fishery network as an example // *International Review of Administrative Sciences*. 2006. Vol. 72. Is. 3. P. 395–415; Kriesi H., Adam S., Jochum M. Comparative analysis of Policy Networks in Western Europe // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13. Is. 3. P. 341–361.

¹⁰¹ Stokman F. N., van Oosten, R. The Exchange of Voting Positions: An Objectoriented Model of Policy Networks // *European Community Decision Making: Models, Comparisons, and Applications* / B. Bueno de Mesquita, F. N. Stokman (eds.). New Haven, CT: Yale University Press, 1994. P. 105–127.

¹⁰² König T. Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem: Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration. Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

¹⁰³ Pappi F. U., Henning C. H. C. A. Policy Networks. More Than a Metaphor? // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10(4). P. 553–575.

¹⁰⁴ Pappi F. U., Henning C. H. C. A. The Organisation of Influence in the EC's Agricultural Policy: A Network Approach // *European Journal of Political Science Research*. 1999. Vol. 36(2). P. 257–281.

¹⁰⁵ Laumann E. O., Knoke D. The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987. 539 p.

¹⁰⁶ Coleman J. S. Systems of Social Exchange // *Journal of Mathematical Sociology*. 1972. Vol. 2(2). P. 145–163.

ресурсов¹⁰⁷.

В последующие годы интерес к данному направлению усилился, а потому можно наблюдать заметное увеличение сетевых исследований ЕС. Появилась целая группа работ, посвященная процессу принятия решений в Европейском парламенте¹⁰⁸, в Совете¹⁰⁹, по проблематике ресурсного обмена¹¹⁰, регуляторным сетям¹¹¹ и др.¹¹², каждое из которых дополнило знания относительно политического процесса в ЕС, а также относительно некоторых принципов функционирования наднациональных институтов, что несколько облегчает, в частности, работу над предсказанием результатов их работы.

В частности, Т. Дженсен и Т. Винзер при помощи экспоненциальных моделей случайных графов исследовали процесс принятия коллективного решения в Европейском парламенте в ходе обсуждения Директивы 2008/50/ЕС О качестве атмосферного воздуха и мерах его очистки (*Directive on Ambient Air Quality and Cleaner Air for Europe*). Главная цель исследования заключалась в объяснении структуры и причин переговоров и сотрудничества по законодательным вопросам в условиях, когда Европейский парламент принимает наиболее активное участие в процессе принятия решений в ЕС, то есть в ходе процедуры совместного принятия решений (обычная законодательная процедура после вступления в силу Лиссабонского договора). Результаты показали, что в центре сетевого взаимодействия оказываются докладчики и теневые докладчики. Примечательно, что участниками сети могут быть не только члены профильного комитета, но и сторонние индивиды, показывающие высокие способности к нетворкингу. Кроме того, результаты указывают на то, что и система в целом, и неформальные партийные группы весьма централизованны, а акторы, наделенные официальной позицией (например, докладчики), оказываются центральными фигурами в кооперационных сетях. В то же время официальная позиция не гарантирует

---

¹⁰⁷ König T. Op. cit.

¹⁰⁸ см., например: Jensen T., Winzen T. Legislative Negotiations in the European Parliament // *European Union Politics*. 2012. Vol. 13(1). P. 118–149; Ringe N., Victor J. N., Carman C. J. Bridging the Information Gap: Legislative Member Organizations as Social Networks in the United States and the European Union. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013; Ringe N., Victor J. N., Gross J. Keeping Your Friends Close and Your Enemies Closer? Information Networks in Legislative Politics // *British Journal of Political Science*. 2013. Vol. 43(3). P. 601–628.

¹⁰⁹ см., например: Huhe N., Naurin D., Thomson R. The Evolution of Political Networks: Evidence from the Council of the European Union // *European Union Politics*. 2017. Vol. 19. Is. 1. P. 25–51; Naurin D. Generosity in Intergovernmental Negotiations: The Impact of State Power, Pooling and Socialisation in the Council of the European Union // *European Journal of Political Research*. 2015. Vol. 54(4). P. 726–744; Thomson R. Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

¹¹⁰ см., например: Henning C. H. C. A. Networks of Power in the CAP System of the EU-15 and EU-27 // *Journal of Public Policy*. 2009. Vol. 29(2). P. 153–177; Dijkstra J. Externalities in Exchange Networks: An Adaptation of Existing Theories of Exchange Networks // *Rationality and Society*. 2009. Vol. 21(4). P. 395–427; Dijkstra J., Van Assen M. A. L. M., Stokman F. N. Outcomes of Collective Decisions With Externalities Predicted // *Journal of Theoretical Politics*. 2008. Vol. 20(4). P. 415–441; Stokman F. N. Policy Networks: History // *Encyclopedia of Social Network Analysis and Mining* / R. Alhajj, J. Rokne (eds.). New York: Springer, 2014. P. 1291–1310.

¹¹¹ см., например: Maggetti M., Gilardi F. The Policy-making Structure of European Regulatory Networks and the Domestic Adoption of Standards // *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18(6). P. 830–847; Maggetti M. The Politics of Network Governance in Europe: The Case of Energy Regulation // *West European Politics*. 2014. Vol. 37(3). P. 497–514.

¹¹² С более подробным анализом эволюции сетевых исследований в ЕС можно ознакомиться в работе: Thurner Paul W. Networks and European Union Politics. *The Oxford Handbook of Political Networks* / J. N. Victor, A.H. Montgomery, M. Lubell (eds.). Oxford University press, 2017.

положение внутри сети: так, например, Председатель профильного комитета не включен в переговорный процесс. Обращает на себя внимание и то, что формирующиеся между участниками связи в целом повторяют партийные группы¹¹³.

Сетевое исследование Совета (одного из самых закрытых наднациональных институтов ЕС), проведенное международной группой ученых в 2017 г., в свою очередь, показало, что государства-члены связаны друг с другом взаимными, переходными и дающими дополнительные возможности сетевыми взаимоотношениями, а сама политическая система Совета подкрепляется социальным капиталом, который поддерживает доверие между его членами. Кроме того, данное исследование дало неожиданные результаты относительно предполагаемых последствий выхода Великобритании из ЕС. Великобритания демонстрирует в Совете высокий уровень согласия с позициями большого числа государств-членов ЕС по спорным вопросам и занимает одну из наиболее центральных позиций в кооперационных сетях в Совете, а потому разрыв этих связей может оказать значительное влияние на кооперационные взаимоотношения между остальными государствами-членами, поэтому данное исследование помимо прочего указывает на важность косвенных связей между субъектами для поддержания и развития сотрудничества¹¹⁴.

Существование политических сетей в Европейском союзе стало неотъемлемой частью реальной практики управления, а потому применение сетевого подхода и концепции политических сетей к исследованиям ЕС является весьма обоснованным.

***

Концепция политических сетей на сегодняшний день стремится стать одной из комплексных исследовательских парадигм, способных отразить изменения, затронувшие в последние два десятилетия политические институты как на национальном, так и на глобальном уровнях. Многие исследователи отмечают, что присутствие сетевых политических образований является не только современной реальией национальных и международных систем управления, но и сетевые структуры завоевывают все большую популярность, так как позволяют осуществить переход от формата управления, основанного на принципах доминирования, к более гибкой и динамичной модели, основывающейся на принципах взаимовыгодного обмена имеющимися ресурсами, согласовании интересов, партнерстве и, возможно, общности взглядов и идей.

В отличие от многих имеющихся научных концепций, которые иногда уже не в полной мере адекватно соответствуют сложившейся практике процесса принятия решений, концепция политических сетей предоставляет ученым и аналитикам инструментарий для исследования неинституциональной сферы функционирования и взаимодействия социальных и управленческих институтов. В то же время концепция политических сетей не является обособленной, а напротив, удачно сочетается с такими тоже относительно новыми направлениями в политической науке, как концепции глобального и многоуровневого управления, а некоторые ее положения во многом схожи с плюрализмом и теорией элит¹¹⁵.

Что касается перспектив концепции политических сетей, то, принимая во внимание все достоинства данной концепции, можно предположить, что в

¹¹³ Jensen T., Winzen T. Op. cit.

¹¹⁴ Huhe N., Naurin D., Thomson R. Op. cit. P. 46–48.

¹¹⁵ Элиты и общество в сравнительном измерении: сб. статей / под. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М. : РОССПЭН, 2011. 431 с.; Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита – определение основных понятий / О.В. Гаман-Голутвина // Полис. 2000. № 3. С. 97–103.

дальнейшем она будет развиваться в самостоятельное теоретическое направление, выйдя за рамки исполнения функций аналитического инструмента. Развитие концепции также потребует выявления причин возникновения взаимозависимости между публичными и частными акторами, определения присутствует ли данная зависимость только в рамках специфических подсистем и того, как данная зависимость влияет на процесс принятия решений. Кроме того открытым остается вопрос относительно казуальной важности политических сетей для процесса принятия решений¹¹⁶.

В то же время нельзя отрицать высокую степень универсальности сетевого подхода и концепции политических сетей, благодаря чему их возможно применять для изучения процессов выработки, принятия и осуществления политических и административных решений во всех сферах управления и на различных его уровнях от внутригосударственного до глобального.

---

¹¹⁶ König T. Introduction: Modeling Policy Networks // Journal of Theoretical Politics. SagePublications, 1998. Vol. 10. No. 4. P. 387–388.

ГЛАВА 2. ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ

2.1. Специфика политического взаимодействия в ЕС: «пути доступа»

Рассмотрение деятельности политических сетей в Европейском союзе целесообразно начинать с обозначения особенностей процесса принятия решений, а также с описания среды, в которой данные сети функционируют, поскольку именно эта специфика и определяет ключевые черты политического процесса, что непосредственным образом влияет на логику их участия в политическом процессе на уровне ЕС.

К наиболее очевидным и значимым особенностям следует отнести тот факт, что Европейский Союз является интеграционным объединением 28 государств. Согласно Договору о функционировании Европейского союза (ДФЕС)¹¹⁷ сферы компетенции ЕС разделены на три типа:

- *Исключительная компетенция* дает Союзу монопольное право издавать и принимать законодательные акты, имеющие обязательную юридическую силу в отношении государств-членов. Государства-члены имеют право на подобные действия только в том случае, если они были уполномочены самим Союзом или же, если этого требует имплементация принятых на уровне ЕС решений¹¹⁸. К сфере исключительной компетенции отнесены вопросы, связанные с деятельностью таможенного союза; установлением правил конкуренции, необходимых для функционирования внутреннего рынка; денежной политики в отношении государств-членов, денежной единицей которых является Евро; сохранение морских биологических ресурсов (в рамках общей политики в отношении рыболовства), а также общая торговая политика¹¹⁹.

Кроме того, ЕС обладает исключительной компетенцией по заключению международных соглашений в том случае, если заключение подобных соглашений предусмотрено законодательными актами Европейского союза; необходимо для реализации внутренней компетенции ЕС; или в той мере, в которой данное соглашение способно затронуть общеевропейские правила или изменить их содержание¹²⁰.

- *Совместная компетенция* подразумевает, что и ЕС и государства-члены имеют право издавать и принимать законодательные акты, имеющие обязательную юридическую силу, однако, в то же время государства-члены вольны осуществлять свою компетенцию в тех областях, в которых сам Союз данной компетенцией не воспользовался или же принял решение прекратить осуществление своей компетенции. К данной сфере компетенции относятся внутренний рынок; социальная политика (по аспектам определенным в ДФЕС); экономическое, социальное и территориальное сплочение; сельское хозяйство и рыболовство (за исключением вопросов, относящихся к исключительной компетенции ЕС); окружающая среда; защита потребителей; транспорт; трансевропейские сети; энергетика; пространство свободы, безопасности и правосудия; общие проблемы безопасности в сфере здравоохранения (по аспектам определенным в ДФЕС)¹²¹.

В сферах научных исследований, технологического развития и космоса

¹¹⁷ The Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU 2008/C115/47 (09.05.2008).

¹¹⁸ TFEU. Part One, Title I, Article 2, 1.

¹¹⁹ TFEU. Article 3, 1.

¹²⁰ TFEU. Article 3, 2.

¹²¹ TFEU. Article 4, 2.

Европейский союз наделен компетенцией осуществлять деятельность, в частности направленную на разработку и реализацию программ. В сферах сотрудничества в поддержку развития и гуманитарной помощи ЕС располагает компетенцией осуществлять деятельность и проводить общую политику. Однако в обоих случаях это право предоставляется Европейскому союзу только при условии, что его действия не будут препятствовать осуществлению компетенции государств-членов в данных областях¹²².

- *Вспомогательная компетенция*, позволяющая Союзу осуществлять деятельность, направленную на поддержку, координацию или дополнение действий государств-членов, включает в себя охрану и улучшение здоровья граждан; промышленность; культуру; туризм; образование, профессионально-техническое образование, молодежную политику и спорт; гражданскую оборону, а также административное сотрудничество¹²³.

Отдельной статьей в ДФЕС прописано и то, что государства-члены координируют свою экономическую политику в рамках Европейского союза. Для соблюдения данного положения Совет уполномочен принимать меры, в том числе по обозначению общего курса экономической политики, причем в отношении государств-членов, чьей денежной единицей является Евро, будут применяться особые условия¹²⁴. Также Союз оставляет за собой право принимать меры по обеспечению координации социальной политики и политики занятости государств-членов, в том числе путем разработки ориентиров политики занятости¹²⁵.

Таким образом, конфигурация задействованных в выработке общеевропейских решений институтов и акторов, степень их влияния на процесс, механизмы рассмотрения и принятия решений напрямую зависят от сферы компетенции, к которой относится рассматриваемый вопрос. Следовательно, перед стейкхолдерами, чьи интересы затронуты в данном вопросе, желающими повлиять на принимаемое по нему решение, открывается несколько путей доступа (*route of influence*¹²⁶): *национальный* и *«брюссельский»*, причем, несмотря на очевидные между ними различия, данные пути доступа не являются взаимоисключающими. Данная типологизация была предложена британским политологом Дж. Гринвудом в монографии «Представительство интересов в Европейском союзе»¹²⁷. Несмотря на то что в работе проф. Гринвуда речь идет преимущественно о группах интересов, автор данной работы убеждена, что данная классификация состоятельна и для рассмотрения проблематики деятельности политических сетей в Европейском союзе, поскольку в данной ситуации речь идет о взаимовыгодном ресурсном обмене, происходящем между институтами ЕС и их контрагентами.

Национальный путь доступа обусловлен значимой ролью государств-членов в процессе принятия решений на уровне ЕС и подразумевает использование национальных институтов и структур для вовлечения в данный процесс. Решение об использовании названного пути может быть связано со спецификой представляемых

---

¹²² TFEU. Article 4, 3 and 4.

¹²³ TFEU. Article 6.

¹²⁴ TFEU. Article 5.

¹²⁵ Ibid.

¹²⁶ Несмотря на то что при прямом переводе с англ. термин «route of influence» звучит как «путь влияния», в данной работе мы будем переводить его как «путь доступа», поскольку, во-первых, это не искажает его значения, а, во-вторых, позволяет привести его в единую форму с другим важным для этого исследования термином «access goods» – «блага для доступа», речь о которых пойдет в следующем параграфе настоящей работы.

¹²⁷ Greenwood J. Interest Representation in the European Union; 3rd Edition. Palgrave Macmillan, 2011. P. 25–26.

интересов или же с желанием использовать уже имеющиеся связи и механизмы на национальном уровне, которые зачастую являются не только более привычными, но и более подходящими для представления интересов¹²⁸. Это прежде всего связано с довольно сложной структурой наднациональных институтов ЕС, что приводит к определенным затруднениям при поиске релевантной и эффективной «точки доступа» (*access point*), в особенности для тех организаций и групп, которые не имеют своего постоянного представительства в Брюсселе.

Степень влияния государств-членов достигает своего пика при обсуждении вопросов, относящихся к «высокой политике», например, во время переговоров по внесению изменений в основополагающие документы ЕС или при работе над общеевропейскими стратегиями в Европейском совете. При проведении подобных переговоров интересы гражданского общества уходят на второй план за исключением тех случаев, когда интересы наиболее значимых и влиятельных групп национального уровня становятся общенациональными интересами. Вместе с тем в последние годы организованному гражданскому обществу был предоставлен альтернативный способ участия в работе над проектами новых редакций основополагающих актов Европейского союза¹²⁹.

В связи с существующим трендом на демократизацию данного процесса путем проведения Конвентов в 2002–2003 гг. на Конвенте по созданию проекта «Договора, учреждающего Конституцию для Европы» руководители крупнейших организаций, обладающих статусом «социального партнера» ЕС (*BusinessEurope*; *European Centre of Public Enterprises, CEEP*; *European Trade Union Confederation, ETUC*), были допущены в качестве наблюдателей, что позволило им принять участие в работе над статьей, призванной институционализировать социальный диалог, основные принципы которого в настоящий момент прописаны в Лиссабонском Договоре¹³⁰.

Параллельно, согласно положению о включении всего гражданского общества в процесс обсуждения будущего Европы, прописанному в Лаакенской Декларации 2001 г.¹³¹, на Конвенте был организован «Форум для организаций, представляющих интересы гражданского общества ([к которым относятся:] социальные партнеры, представители бизнеса, неправительственных организаций, академических кругов и т.д.)»¹³². Со структурной точки зрения данный форум не являлся органом, напротив, он представлял собой «структурированную сеть организаций, получающих регулярную информацию о работе Конвента»¹³³. Согласно Лаакенской Декларации планировалось, что все полученные при помощи данного Форума предложения будут учтены при подготовке проекта Конституции, а также предполагалось проводить слушания или консультироваться с указанными организациями по отдельным вопросам в порядке, установленном Президиумом [Конвента]¹³⁴. Как вице-председатель президиума Жан-Люк Деан был уполномочен организовать работу Форума и обеспечить контакт с гражданским обществом. Для этого были предприняты следующие шаги: открыт интернет-сайт Форума, проведены встречи с представителями различных организаций, в том числе лично Ж.-Л. Деан, организованы национальные интернет-сайты и конференции¹³⁵.

---

¹²⁸ Ibid. P. 27.

¹²⁹ Ibid.

¹³⁰ Ibid.

¹³¹ Presidency Conclusions. European Council Meeting in Laeken. 14-15 December 2001 [Electronic resource]. Mode of access: http://www.europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-18_en.pdf.

¹³² Greenwood J. Op. cit. P. 25.

¹³³ Ibid.

¹³⁴ Ibid.

¹³⁵ “The future of Europe is in your hands” Convention on the Future of Europe, Toolkit for NGO's, Published

В 2002 г. «Социальная платформа» (*Social Platform*) – альянс 42 европейских НПО, федераций и сетей– совместно с Европейской конфедерацией профсоюзов и крупнейшими европейскими сетями неправительственных организаций, занятых вопросами защиты прав человека, охраны окружающей среды, международного развития и пр., сформировала еще более крупный альянс, получивший название «Контактной группы гражданского общества» (*The Civil Society Contact Group*)¹³⁶. В том же году «Контактная группа гражданского общества» развернула кампанию “act4europe”¹³⁷, основной задачей которой стало привлечение национальных НПО и общественных объединений к обсуждению будущего единой Европы. С этой целью в течение года участниками кампании на сайте “act4europe” предоставлялась актуальная текущая информация о ходе обсуждения проекта Европейской Конституции, опубликовано подробное руководство по участию в процессе обсуждения (как на этапе проведения Конвента, так и на время работы Межправительственной Конференции), выпущены 16 информационных бюллетеней, “act4europe” была представлена на 40 мероприятиях для неправительственных организаций, были организованы две общеевропейские конференции, а также проведены многочисленные встречи с официальными лицами из Европейского парламента, Комиссии, Секретариата Межправительственной Конференции 2003–2004 гг. и пр.¹³⁸

Результатом проведенной работы стало включение в проект Конституции ЕС, а впоследствии в Лиссабонский договор, положения о «гражданской инициативе», позволяющего гражданам ЕС выступать с законодательной инициативой при условии, что в ее поддержку в течение года будет собрано не менее миллиона подписей граждан Европейского союза, проживающих не менее чем в семи государствах-членах ЕС, а рассматриваемый вопрос входит в сферу компетенции Европейской комиссии¹³⁹. Данный механизм начал функционировать в 2012 г. с момента вступления в силу Постановления о «гражданской инициативе», принятого Советом ЕС в феврале 2011 г.

В целом использование национального пути доступа подразумевает косвенное (через национальные правительства) воздействие на Совет ЕС и Европейский Совет.

Совет ЕС, в свою очередь, следует отнести к наиболее влиятельным акторам в процессе принятия решений на уровне Европейского союза¹⁴⁰, он «остается главным законодательным органом ЕС. <...> Законодательные акты, принимаемые самим СЕС или при его участии, занимают верхнюю ступеньку в иерархии правовых актов Союза, следуют непосредственно за учредительными договорами»¹⁴¹. Кроме того, Совет ЕС обладает универсальной компетенцией, а его полномочия «самым непосредственным образом позволяют ему влиять на функционирование всего

---

by the Civil Society Contact Group, May 2002.

¹³⁶ Social Platform Annual Report, 2003 [Electronic resource]. P. 22. Mode of access: <http://cms.horus.be/files/99907/MediaArchive/Annual%20reports/AR03ENGL.pdf>.

¹³⁷ “act4europe” – англ. «действуй для Европы».

¹³⁸ Social Platform Annual Report, 2003. P. 22.

¹³⁹ Regulation (EU) No 211/2011 Of the European Parliament and of the Council, 16 February 2011 on the citizens' initiative [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32011R0211>.

¹⁴⁰ Puetter E. The Council. How the Member States Agree on Europe's External Policies // The European Union and Global Governance. A Handbook / J-U. Wunderlich, D.J. Bailey (eds.). Routledge, 2011. P. 89; Hayes-Renshaw F. Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council // Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford University Press, 2009. P. 70.

¹⁴¹ Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. М., 2009. С. 175–176.

механизма ЕС в целом»¹⁴². Учитывая значимость данного института, логично было бы предположить, что он является объектом активной лоббистской деятельности, однако в литературе практически отсутствуют свидетельства прямого лоббирования Совета. Причиной этого является ряд существенных черт, отличающих Совет от иных институтов ЕС, значительно более открытых для внешнего воздействия, таких как, например, Парламент или Комиссия¹⁴³.

Во-первых, Совет характеризуется заметно более низким уровнем транспарентности – несмотря на начавшуюся в конце 1990-х кампанию по повышению уровня открытости данного института, большинство встреч и заседаний проходит за закрытыми дверями¹⁴⁴.

Во-вторых, Совет обладает сложной фрагментированной, многоуровневой структурой: в его состав входят представители 28 государств-членов министерского уровня, причем конфигурация задействованных министров зависит от сферы рассматриваемого вопроса. В настоящий момент существует 10 формаций совета:

- по общим вопросам;
- по иностранным делам;
- по экономическим и финансовым вопросам;
- по вопросам юстиции и внутренним делам;
- по транспорту, телекоммуникациям и энергетике;
- по вопросам сельского хозяйства и рыболовства;
- по окружающей среде;
- по образованию, делам молодежи, культуре и спорту;
- по вопросам занятости, социальной политики, здравоохранения и защиты прав потребителей;
- по вопросам конкурентоспособности (внутренний рынок, промышленность, научные исследования и космос)¹⁴⁵.

Кроме того, подготовка документов, которые будут рассмотрены соответствующей по тематике формацией Совета, осуществляется сетью специализированных рабочих групп, каждая из которых, в свою очередь, также состоит из представителей властей всех государств-членов¹⁴⁶.

В-третьих, в связи с тем, что Совет не действует на постоянной основе, а собирается по необходимости, в нем гораздо меньше сотрудников, работающих на постоянной основе: за исключением персонала Секретариата, все служащие Совета непрерывно меняются. Состав Совета также подвержен изменениям, например, в случае перестановок в кабинете министров на национальном уровне в одном из государств-членов. Немаловажным является и тот факт, что большую часть времени члены Совета сконцентрированы на работе на национальном уровне, их визиты в Брюссель в большинстве случаев совпадают с заседаниями Совета и, как правило, являются весьма непродолжительными¹⁴⁷.

В-четвертых, процесс принятия решений в Совете во многом опирается на выработанные в течение многих лет неформальные нормы, которые не прописаны в договорах или каких-либо других документах. Например, вопросы, представленные на рассмотрение в Совет, делятся на категории «А» и «Б». Это сделано для того,

¹⁴² Там же. С. 183.

¹⁴³ Hayes-Renshaw F. Op. cit. P. 72.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Council of the European Union, Section “Council Configurations” [Official website]. Mode of access: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/>.

¹⁴⁶ Hayes-Renshaw F. Op. cit. P. 73.

¹⁴⁷ Энтин Л.М. Указ. соч. С. 186; Hayes-Renshaw F. Op. cit. P. 73.

чтобы сократить количество вопросов, требующих рассмотрения и упростить работу Совета с учетом сравнительно редко проходящих заседаний. По вопросам с пометкой «А» голосование проходит без обсуждения, поскольку решение по ним уже было оговорено и достигнуто на более ранней стадии обсуждения¹⁴⁸.

В-пятых, члены Совета де-факто сфокусированы на соблюдении национальных интересов своих государств, поэтому определение национальной позиции по текущим вопросам включает в себя обсуждение текущих проблем в соответствующих министерствах, что в свою очередь подразумевает консультации с группами, чьи интересы могут быть затронуты принятым решением. Эмпирические исследования подтверждают, что именно представители национальных ассоциаций и частных фирм обладают наивысшим уровнем доступа к Совету по сравнению с иными группами интересов¹⁴⁹. Данной особенностью Совета обусловлена возможность использования его непрямого лоббирования в качестве национального пути доступа для воздействия на процесс принятия решений на общеевропейском уровне.

Иным институтом Европейского союза, воздействие на который возможно при помощи указанного пути доступа, является Европейский совет. До вступления в силу Лиссабонского договора доступ к нему был возможен через институт Национального Председательства (которое менялось каждые полгода), однако, в связи с введением должности Постоянного председателя в Европейском совете, не связанной как это было ранее с институтом Национального Председательства, данный механизм воздействия на Евросовет оказался ограничен.

В настоящий момент институт Национального Председательства открывает доступ только к Совету ЕС, но, несмотря на некоторое сокращение возможностей, председательствующее государство до сих пор оказывается в фокусе внимания не только на период нахождения в должности, но и до этого¹⁵⁰. В связи с тем, что государства-члены ЕС становятся председательствующими на период шести месяцев, возникает проблема преемственности курсов, поэтому каждое новое государство-председатель продолжает работать над приоритетными направлениями предыдущего, добавив к ним одно или два собственных. Высокая значимость данного поста, а также стремление «показать себя» побуждает государства-члены готовиться к занятию данного поста приблизительно в течение двух лет. Таким образом у желающих оказать влияние на работу Совета появляется возможность связаться с представителями национальных министерств и заявить о своей точке зрения до того, как будет сформирована программа председательствующего государства. К данной стратегии прибегают такие влиятельные на европейском уровне организации как, например, *Business Europe*, *ETUC*, и *Am Cham EU (The American Chamber of Commerce to the EU)*¹⁵¹. Также существуют свидетельства того, что под давлением групп интересов председательствующие государства способны не только поспособствовать принятию или корректировке какого-либо законодательного акта, но и приостановить его принятие. К примеру, в 1999 г. во время председательства Германии представителям немецкого машиностроения удалось убедить правительство ФРГ отсрочить принятие директивы *End of Life Vehicles*¹⁵² (ELV, 2000/53/EC)¹⁵³, по которой уже было достигнуто предварительное

¹⁴⁸ Hayes-Renshaw F. Op. cit. P. 74.

¹⁴⁹ Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions // European Journal of Political Research. 2004. Vol. 43(3). P. 357.

¹⁵⁰ Hayes-Renshaw F. Op. cit. P. 79; Greenwood J. Op. cit. P. 30.

¹⁵¹ Ibid.

¹⁵² англ. – отслужившие транспортные средства.

соглашение при австрийском председательстве¹⁵⁴.

Вместе с тем быстрая смена председательствующих государств и разница в их культурных и политических обычаях приводит к тому, что использование данного механизма в каждой конкретной ситуации дает разные результаты.

Национальный путь доступа остается приоритетным для многих групп интересов, поскольку в первую очередь предполагает использование уже имеющихся отношений, политических сетей, точек доступа (которые ранее использовались и могут быть использованы впоследствии для решения местных проблем) для выхода на общеевропейский уровень. Данный механизм позволяет снизить ресурсные затраты, при этом одновременно сопряжен с недостатками действия через посредника.

По этой причине, а также в связи с усилением роли наднациональных институтов в процессе принятия решений после вступления в силу Лиссабонского договора, наблюдается значительный перевес в сторону использования «брюссельского» пути доступа¹⁵⁵.

«Брюссельский» путь доступа подразумевает прямое взаимодействие с наднациональными институтами. С учетом новых процедурных механизмов дистанционного взаимодействия с гражданским обществом посредством интернет-ресурсов, разработанных институтами ЕС, на сегодняшний момент использование «брюссельского» пути доступа уже не требует обязательного непосредственного присутствия в Брюсселе. Однако в этой связи возникает закономерный вопрос: влияет ли тот факт, что взаимодействие с наднациональным институтом происходит на расстоянии, на качество коммуникации?

Желаемым ответом на данный вопрос для институтов ЕС было бы однозначное «нет», но, несмотря на многочисленные предпринятые попытки формализовать и структурировать диалог с гражданским обществом, а также избежать дисбаланса в представительстве интересов, до сих пор те, кто располагает возможностью базироваться в Брюсселе, обладают заметным преимуществом. В то время как дистанционный контакт ограничен деловой перепиской и телефонными разговорами, нахождение в непосредственной близости от институтов дает возможность наладить личный контакт, наличие которого при решении политически важных вопросов играет значительную роль. Более того, вокруг наднациональных институтов складываются сети различной степени формализованности, которые способны предоставить как доступ к требуемой информации, так и непосредственное участие в текущих консультациях, обсуждениях, рабочих встречах и пр.¹⁵⁶ В худшем своем проявлении подобный дисбаланс способен стать угрозой для демократической легитимности и привести к ситуации, в которой одна группа интересов получит монополию на контакт, лишив иные группы возможности в какой бы то ни было мере воздействовать на одну из областей политики¹⁵⁷. Ответом на данные опасения стала изданная в 2001 г. Европейской комиссией Белая книга о европейском управлении (*White Paper on European Governance*)¹⁵⁸, объявившая курс

---

¹⁵³ Directive 2000/53/EC of the European Parliament and of the Council of 18 September 2000 on end-of life vehicles [Electronic resource].

Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32000L0053>.

¹⁵⁴ Wurzel R.K.W. Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field // German Politics. 2000. Vol. 9(3). P. 23–44.

¹⁵⁵ Greenwood J. Op. cit. P. 31.

¹⁵⁶ Greenwood J. Op. cit. P. 31.

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ White Paper on European Governance, European Commission, July 2001 [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en.

на повышение демократической легитимности европейской системы управления путем создания более эффективной системы сдержек и противовесов, повышения открытости наднациональных институтов, вовлечения гражданского общества в процесс принятия решений, установления более системного диалога с представителями национальных и местных властей, недопущения привилегированного положения каких-либо групп интересов, усиления подотчетности наднациональных институтов и пр. Основными достижениями в этой области стали установление режима открытости, определение механизмов для консультаций, а также введение финансирования неправительственных организаций и общественных объединений¹⁵⁹.

Европейская комиссия является наиболее крупным контрагентом организованного гражданского общества и различных групп интересов на всем политическом пространстве Европейского союза из-за тех функций и полномочий, которыми она наделена. При исследовании работы Комиссии необходимо учитывать несколько важных моментов. Во-первых, данный институт является внутренне весьма неоднородным и фрагментированным¹⁶⁰. Во-вторых, Комиссия наделена практически эксклюзивным правом законодательной инициативы и подготавливает проекты документов, призванных «защитить интересы Европейского союза и его граждан»¹⁶¹, однако только «по вопросам, которые не представляется возможным эффективно разрешить на национальном, региональном или местном уровнях»¹⁶². Логично, что оказание воздействия непосредственно на текст законопроекта потребует меньших ресурсных затрат до момента его написания, поскольку в противном случае это требует более сложной процедуры¹⁶³. Этот факт обуславливает повышенный интерес к Комиссии со стороны различных групп интересов, представителей организованного гражданского общества и различных стейкхолдеров, чьи интересы затронуты ее деятельностью, поскольку именно Европейская комиссия занимается не только написанием законопроектов, но и ответственна за все предшествующие этому стадии законотворчества. В этой связи также необходимо отметить, что данный интерес является обоюдным.

Дело в том, что помимо 28 комиссаров, в Европейской комиссии работает порядка 33000 служащих, это включает в себя как служащих в Брюсселе, так и за его пределами. Кроме того, число и состав гражданских служащих комиссии регулярно меняется: для сравнения Дж. Гринвуд приводит данные о 38000 служащих по состоянию на 6 января 2011 г.¹⁶⁴, а на 1 января 2018г. общее число служащих Европейской комиссии составляло 32196 человек¹⁶⁵. Несмотря на то, что данное число представляется довольно большим, следует помнить, что сфера компетенции Комиссии распространяется практически на все аспекты функционирования

¹⁵⁹ Greenwood J. Op. cit. P. 32.

¹⁶⁰ Bouwen P. The European Commission // Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford University Press, 2009. P. 23; Christiansen T. The European Commission. The European Executive between Continuity and Change // European Union, Power and Policy-Making. London and New York: Routledge, 2006. P. 108; Nugent N. The European Commission. Hampshire and New York: Palgrave, 2001. P. 135.

¹⁶¹ European Union, Section "EU institutions and other bodies" [Official website]. Mode of access: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_en.

¹⁶² Ibid.

¹⁶³ Tanasescu I. The European Commission and Interest Groups – Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making. Brussels: VUBPRESS Brussels University Press, 2009.

¹⁶⁴ Greenwood J. Op. cit. P. 3.

¹⁶⁵ Human Resources Key Figures Card: Staff Members, European Commission. Brussels, 2018 [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-commission-hr-key-figures_2018_en.pdf.

Европейского союза. Таким образом, количество служащих, равное по численности администрации среднестатистического европейского города, обеспечивает деятельность института, отвечающего за соблюдение общих интересов ЕС путем внесения законодательных инициатив, контроля соблюдения единых европейских стандартов, европейского права (совместно с Судом ЕС) и работу в рамках общих европейских политик для 28 европейских государств. В этой связи возникает внутренняя нехватка ресурсов, в первую очередь – информации, в восполнении которой Комиссия в настоящий момент во многом опирается на контакты с гражданским обществом и группами интересов, которые в свою очередь стремятся предоставить свою информацию в Комиссию с целью повлиять на политический процесс; отсюда – обоюдный интерес, о котором говорилось ранее¹⁶⁶.

Большая часть указанного взаимодействия приходится на консультации, которые являются неотъемлемой частью работы Комиссии над очередной инициативой. Несмотря на то, что нюансы процесса могут отличаться в различных директоратах Комиссии¹⁶⁷, в целом работа над очередной инициативой проходит по следующему сценарию¹⁶⁸: в первую очередь в годовой программе Комиссии указываются все запланированные на предстоящий год инициативы. Затем по каждой инициативе выпускается план консультаций с описанием целей и задач, в зависимости от которых требующаяся информация может собираться при помощи открытых публичных консультаций, проведения форумов, семинаров или создания рабочих групп с привлечением экспертов. Данный этап подготовки инициативы является одним из ключевых для участия в процессе принятия решений на общеевропейском уровне: общественные консультации позволяют представить интересы более широких слоев общественности в условиях функционирования партиципаторной демократии, достигнуть баланса между ними, а также провести оценку имеющихся данных, возможных последствий и определить потенциальную эффективность практического применения принимаемого решения.

Далее Комиссией поочередно выпускаются *Зеленая и Белая книги*. *Зеленая книга* содержит обоснования необходимости законодательной инициативы и является «приглашением для релевантных сторон (институтов/органов и индивидов) к участию в консультационном процессе и дебатам на основе выдвинутых [в *Зеленой книге*] предложений»¹⁶⁹, в то время как *Белая книга* содержит более детальные предложения относительно рассматриваемой проблемы. Примечательно, что невзирая на значимость роли данных документов, их определение и функции не указаны в основополагающих договорах Союза, более того, единственное их упоминание содержится в приложении к Лиссабонскому договору, а именно в Статье 1 Протокола о роли национальных парламентов в Европейском союзе, в котором говорится, что «консультационные документы Европейской комиссии (*Зеленые и Белые книги*, а также Коммюнике) будут направляться в национальные парламенты непосредственно самой Комиссией после публикации»¹⁷⁰. Это обстоятельство подтверждает тезис о том, что часть существующих практик управления в Европейском союзе носит некодифицированный характер и относится скорее к

¹⁶⁶ Bouwen P. Op. cit. P. 20; Greenwood J. Op. cit. P. 3.

¹⁶⁷ Bouwen P. Op. cit. P. 23–25.

¹⁶⁸ Bouwen P. Op. cit. P. 26; Greenwood J. Op. cit. P. 33–35.

¹⁶⁹ EUR-Lex, Section "Glossary of summaries" [Official website]. Mode of access: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/green_paper.html

¹⁷⁰ Protocol on the role of national Parliaments in the European Union, Article 1 [Electronic resource].

Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/protocol_no_1_on_the_role_of_national_parliaments_in_the_european_union_dec2004_en.pdf.

устоявшимся нормам, нежели к юридическим.

Не существует и юридически обязательных принципов и требований к проведению консультаций. Но учитывая то, что каждый директорат или служба Комиссии обладает своими традициями в этой области, что нередко приводит в замешательство участников консультационного процесса, после публикации *Белой книги о европейском управлении*¹⁷¹ было принято решение об определении минимальных стандартов для консультаций. Они были впервые изложены в Коммюнике Европейской комиссии (COM(2002)277) 2002 г. относительно укрепления культуры консультаций и диалога с заинтересованными сторонами¹⁷². Этот документ определяет основные принципы, которыми представители Европейской комиссии должны руководствоваться при проведении консультаций, это – участие, открытость, подотчетность, эффективность и согласованность. К минимальным стандартам в этом документе отнесены следующие требования: содержание консультации должно быть предельно ясным; релевантные заинтересованные стороны должны иметь равную возможность высказать свое мнение; все документы и информация по консультациям публикуется Комиссией открыто на едином интернет портале “Your Voice in Europe”¹⁷³; всем участникам должно быть предоставлено достаточно времени на подготовку – 8 недель для публичных консультаций и 20 рабочих дней для подготовки к встрече или совещанию; обязанность уведомлять участников консультационного процесса о получении консультации, а также предоставлять ответ на внесенные предложения по результатам консультации на едином портале¹⁷⁴. После проведения консультаций по данному документу эти предложения были приняты 11 декабря 2002 г. в Коммюнике Европейской комиссии об Основных принципах и минимальных стандартах для консультации заинтересованных сторон (COM(2002) 704)¹⁷⁵. Однако, как подчеркивается в документе, данные стандарты на начальном этапе будут применяться к инициативам, требующим расширенной оценки влияния, и лишь рекомендованы к соблюдению при проведении иных консультаций, поскольку не являются ни юридически обязательными, ни универсальными, ни заменяющими устоявшиеся в различных Директоратах практики¹⁷⁶.

Как отмечает Дж. Гринвуд, основной фигурой при подготовке законопроекта, а также при взаимодействии с заинтересованными сторонами является «докладчик» (*rapporteur*) – служащий Еврокомиссии среднего звена, в обязанности которого входит подготовка досье законопроекта и первичного текста с учетом всех политических и технических нюансов рассматриваемого вопроса¹⁷⁷. Далее во время выработки первичного текста всем директоратам Комиссии, в компетенцию которых входит рассматриваемый вопрос, а также постоянным представительством

¹⁷¹ White Paper on European Governance, European Commission, July 2001. [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/communication-white-paper-governance-com2001428-20010725_en.pdf.

¹⁷² Communication from the Commission. Consultation document: Towards a reinforced culture of consultation and dialogue – Proposal for general principles and minimum standards for consultation of interested parties by the Commission, COM(2002)277 [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/empl/20021126/277277EN.pdf>.

¹⁷³ англ. – «Твой голос в Европе»

¹⁷⁴ COM(2002) 277 final.

¹⁷⁵ 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, COM(2002)704 [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0704:FIN:en:PDF>.

¹⁷⁶ Ibid. P. 15.

¹⁷⁷ Greenwoon J. Op. cit. P. 36.

государств-членов, официальным лицам из Совета и техническим консультантам предлагается предоставить свои комментарии и принять участие в дискуссии. Д. Гиллес указывает на то, что в этот период также проводится множество неформальных консультаций¹⁷⁸. В целом в Европейской комиссии довольно лояльно относятся к участию лоббистов в процессе выработки законопроектов, но только до тех пор, пока их интерес не становится навязчивым¹⁷⁹. Затем первичный текст направляется всем комиссарам, в заинтересованные Директораты и в юридический отдел, где в него могут потребовать внести изменения; как правило, после этого документ переживает не одну редакцию и может пройти несколько лет прежде, чем окончательный текст будет направлен в Коллегию Еврокомиссаров для утверждения¹⁸⁰.

Здесь необходимо отметить ту роль, которую в этом процессе играют еврокомиссары и их кабинеты, в которые входит шесть личных советников. Как правило, учитывая объемы работы, с которыми сталкиваются еврокомиссары, они во многом полагаются на свой кабинет, а потому лично отбирают его членов. В том случае, если законодательная инициатива не представляет интереса для еврокомиссаров и носит скорее рутинный характер, ее часто «принимают» на уровне глав кабинетов и передают для формального утверждения в Коллегию. Более спорные законопроекты направляются в Коллегию для устного обсуждения на еженедельном заседании Еврокомиссии¹⁸¹.

Как правило, чем выше в иерархической структуре Еврокомиссии «поднимается» документ, тем большую роль в его обсуждении играют еврокомиссары и их кабинеты в силу их политической составляющей, практически исключая возможность для частных или публичных интересов повлиять на процесс¹⁸². Таким образом, чтобы обеспечить успешное принятие законопроекта, часто необходима политическая поддержка еврокомиссара¹⁸³, который(-ая) в свою очередь в силу процедуры утверждения сохраняет довольно тесные связи с национальным правительством. Иными словами, учитывая ту роль, которую еврокомиссары играют в процессе принятия решений на уровне ЕС, государства-члены оказываются заинтересованными в том, чтобы направить в Европейскую комиссию должностное лицо, разделяющее их политические предпочтения в предполагаемой области его компетенции¹⁸⁴.

В целом в настоящий момент Комиссия приветствует открытый диалог с гражданским обществом и группами интересов, одновременно избегая юридически обязывающих для нее стандартов и норм и опираясь в консультативной деятельности на неформальные правила и практики.

Европейский парламент с принятием Лиссабонского договора получил более широкие полномочия. Как отмечает М. Шаклтон, фактически он сравнился по своему

¹⁷⁸ См: Gillies D. Lobbying and European Community Environmental Law // European Environment. 1998. Vol. 8(6). P. 175–183.

¹⁷⁹ Watson R., Shackleton M. Organized Interests and Lobbying // The European Union: How does it work? / E. Bomberg, A. Stubb, J. Peterson (eds.) ; Second Edition. Oxford University Press, 2008. P. 101.

¹⁸⁰ См: Gillies D. Op. cit.

¹⁸¹ Cini M. The European Commission: Leadership Organisation and Culture // EU Administration. Manchester: Manchester University Press, 1996. P. 106–114; European Commission, Section “European Commission at work” [Official website]. Mode of access: http://ec.europa.eu/atwork/decision-making/weekly-meetings/index_en.htm.

¹⁸² Cini M. Op. cit.

¹⁸³ Spence D. Structure, Functions and Procedures in the Commission // The European Commission / G. Edwards, D. Spence (eds). London: Cartermill, 1997. P. 111–117.

¹⁸⁴ Wonka A. Decision-making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral? // Journal of European Public Policy. 2008. Vol. 15. Is. 8. P. 1145–1163.

влиянию с Советом¹⁸⁵. Кроме того, Парламент имеет право отклонить законодательную инициативу в рамках процедуры совместного принятия решений. Подобное усиление ЕП за последние несколько лет сделало его более привлекательным для лоббистской деятельности на более поздних этапах процесса принятия решений. Р. Ватсон и М. Шаклтон приводят весьма яркий пример, иллюстрирующий этот факт, – один из членов Европарламента заявил во время интервью: «В 1979 г. мы умоляли людей прийти к нам. Теперь (в 2001 г.) мы пытаемся их остановить»¹⁸⁶.

Европарламент, в силу отсутствия явного парламентского большинства в нем, характеризуется большой склонностью к формированию внутренних коалиций, и хотя по своим характеристикам он является в большой степени наднациональным институтом, национальная составляющая все же остается релевантным фактором при рассмотрении законопроектов¹⁸⁷, существуют свидетельства, подтверждающие факты голосования национальных групп парламентариев вразрез с общей линией их фракций¹⁸⁸. Характерно также, что каждая коалиция создается «с нуля» по каждому отдельному рассматриваемому вопросу¹⁸⁹.

Со структурной точки зрения Европейский парламент является эквивалентом нижней палаты парламента государства с двухпалатной парламентской системой. В нем присутствуют и фракции, и комитеты (постоянные и временные), а свои законодательные функции он разделяет с Советом ЕС.

В настоящий момент в Европейском парламенте насчитывается восемь фракций, для их создания требуется участие не менее 25 депутатов из не менее чем четверти государств-членов, а также группа независимых депутатов:

- Европейская народная партия (христианские демократы), ЕНП (219 депутатов);
- Прогрессивный альянс социалистов и демократов в Европейском парламенте, С&Д (189 депутатов);
- Альянс либералов и демократов за Европу, АЛДЕ (68 депутатов);
- Европейские консерваторы и реформисты, ЕКР (73 депутата);
- Зеленые/Европейский свободный альянс, Зеленые/ЕСА (52 депутата);
- Европейские объединенные левые – Лево-зеленые Севера, ЕОЛ-ЛЗС (51 депутат);
- Европа свободы и демократии, ЕСД (43 депутата);
- Европа наций и свобод, ЕНС (35 депутатов);
- Независимые депутаты (21 депутат)¹⁹⁰.

Однако существенным отличием Европарламента от иных законодательных органов является отсутствие права законодательной инициативы, таким образом в условиях, когда законопроект уже был выработан Еврокомиссией с учетом всех технических нюансов, Европейский парламент оказывается не так зависим от экспертного знания, во всяком случае объем специфической информации,

¹⁸⁵ Shackleton M. After Lisbon: Creating more Space for Democratic Debate // Reconnecting European Parliament and its People / A. Hug (eds.). London: The Foreign Policy Centre, 2010. P. 26.

¹⁸⁶ Watson R., Shackleton M. Op.cit. P.103.

¹⁸⁷ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access // Journal of European Public Policy. 2002. Vol. 9(3). P. 380.

¹⁸⁸ См., например: Kreppel A., Tsebelis G. Coalition Formation in the European Parliament // Comparative Political Studies. 1999. Vol. 32(8). P. 933–966.

¹⁸⁹ Greenwood J. Op. cit. P. 40.

¹⁹⁰ European Parliament, Section “Political groups” [Official website]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/meps/en/hemicycle.html>.

требуемой для внесения поправок, значительно ниже, чем при первичной выработке законопроекта¹⁹¹.

Законопроекты из Европейской комиссии, попадая в Европейский парламент, направляются на рассмотрение в профильные комитеты ЕП¹⁹², работу каждого из которых обеспечивают порядка пяти служащих из их секретариата. Комитеты ЕП разделяются на постоянные, их большинство (22 с учетом подкомитетов), и временные. Таким образом, служащие секретариата могут стать важным источником информации для заинтересованных лиц¹⁹³. Далее профильный комитет назначает «докладчика» (*rapporteur*) из числа членов комитета, который впоследствии будет отвечать за внесение поправок в законопроект, и, как и в случае с докладчиком в Европейской комиссии, он становится объектом повышенного интереса со стороны представителей групп интересов и политических сетей, а в отдельных случаях становятся одним из главных центров внутри коммуникационных сетей в ходе процесса принятия коллективных решений в рамках обычной законодательной процедуры¹⁹⁴. Докладчики могут полагаться в своей работе на помощь секретариата профильного комитета или же собственной фракции, которые также могут становиться объектом лоббистской деятельности¹⁹⁵. Одновременно к дискуссии по необходимости могут быть приглашены и иные комитеты, а конкурирующие политические фракции обычно назначают «теневых докладчиков» (*shadow rapporteurs*), в обязанности которых входит отслеживание соответствия законопроекта интересам их политической группы¹⁹⁶.

На этом этапе важную роль играют члены Европарламента и их помощники, задействованные в процессе рассмотрения законопроекта в комитете. Важно понимать, что каждый член Европарламента, рассчитывающий на переизбрание, стремится максимально соответствовать ожиданиям своего электората, а потому нуждается в получении актуальной информации относительно его интересов на национальном уровне, что также открывает определенные перспективы для представителей групп интересов и политических сетей, стремящихся повлиять на внесенный в Европарламент законопроект¹⁹⁷.

Логично заключить, что различные комитеты ЕП в различной степени симпатизируют различным типам НПО, бизнеса и представителей организованного гражданского общества. К примеру, Комитет по рыбной ловле находится в тесном сотрудничестве с национальными и региональными рыболовными организациями¹⁹⁸. В то же время, по убеждению специалистов, при взаимодействии со стейкхолдерами европарламентарии склонны отдавать предпочтения представителям НПО, а не бизнеса, во всяком случае при открытом взаимодействии, поскольку это позволяет им продемонстрировать в большей степени свою приверженность гражданскому обществу и избирателям.

---

¹⁹¹ Bouwen P. Op. cit. P. 380.

¹⁹² Michalowitz I. Strategies of Euro-Lobbying // Paper outlining a poster presented at the 7th Biennial International Conference of the European Communities Studies Association. Madison/Wisconsin, 2001. P. 11.

¹⁹³ Greenwood J. Op. cit. P. 40.

¹⁹⁴ Jensen T., Winzen T. Legislative Negotiations in the European Parliament // European Union Politics. 2012. Vol. 13(1). P. 147–149.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Corbett R., Jacobs F., Shackleton M. The European Parliament. London: Cartermill International Ltd, 1995. P. 128; Greenwood J., Op. cit. P. 40.

¹⁹⁷ Bouwen P. Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament // European Integration online Papers (EIoP). 2003. Vol. 7 (11).

¹⁹⁸ European Parliament, Section “Committees” [Official website]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/parliamentary-committees.html>.

К моменту завершения рассмотрения законопроекта в комитете по законопроекту формируется заключение, проект поправок, пояснение к ним, а также краткий доклад о мнении других комитетов. Представляется, что именно на данном этапе европарламентарии наиболее открыты для контактов с представителями групп интересов, поскольку лично заинтересованы в том, чтобы подготовить блестящие доклады, и расценивают этот шанс как довольно серьезную карьерную возможность¹⁹⁹. С. Хикс и Б. Хойланд отмечают, что не редки случаи, когда большая часть доклада и поправок написана представителями европейских ассоциаций²⁰⁰.

После того как пакет документов по законопроекту окончательно сформирован, довольно проблематично вносить дальнейшие поправки, поскольку следующим шагом является его рассмотрение на пленарном заседании Европейского парламента, а потому именно на процесс рассмотрения законопроекта в комитете и приходится основная часть лоббистской деятельности. Как отмечают специалисты, процесс рассмотрения законопроектов на пленарных заседаниях является довольно непредсказуемым и нередко случаи, когда принимается решение, противоположное рекомендациям ответственного комитета²⁰¹.

Существует и еще одна форма самоорганизации депутатов внутри Европейского парламента – интергруппы или межпартийные группы – объединения депутатов, заинтересованных в какой-либо отдельной тематике, не относящихся к каким-либо комитетам, партиям или фракциям. Основной целью создания данных групп является неформальный обмен информацией между членами Европейского парламента и налаживание контактов с представителями гражданского общества. Сфера деятельности 28 интергрупп (на момент 2018 г.) охватывает широкий спектр вопросов: от проблем молодежи, климатических изменений и СМИ до малого и среднего бизнеса и Пути Святого Иакова – исторической паломнической дороги, входящей в число памятников всемирного наследия ЮНЕСКО²⁰². Деятельность интергрупп регламентируется принятыми на Конференции Председателей ЕП 16 декабря 1999 г. с поправками от 14 февраля 2008 г. и 12 апреля 2012 г. «Правилами создания интергрупп»²⁰³, а также правилом 32 4-й Главы 1-го раздела Внутреннего Регламента Европейского парламента²⁰⁴. Пожалуй к ключевым положениям этих правил следует отнести то, что, во-первых, интергруппы являются хотя и зарегистрированными, но строго неформальными объединениями, а потому не имеют права высказываться от имени Европейского парламента, использовать какую-либо символику ЕП, комитетов или фракций. Во-вторых, любая помощь, оказанная этим группам извне, будь то финансирование или помощь в организации мероприятий, в обязательном порядке декларируется. Несмотря на указанные ограничения, интергруппы остаются весьма ценным инструментом для налаживания контакта с парламентариями из различных комитетов и политических партий,

¹⁹⁹ Lobbying in the European Union: current rules and practices, Directorate-General for Research, Constitutional Affairs Series, Luxembourg, European Parliament, 2003 (AFCO 104 EN).

²⁰⁰ См.: Hix S., Hoyland B. The Political System of the European Union; 3rd edition. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010.

²⁰¹ Greenwood J. Interest Representation in the European Union. P. 41.

²⁰² European Parliament, Section “Intergroups” [Official website]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/organisation-and-rules/organisation/intergroups>.

²⁰³ Rules governing the establishment of intergroups. Decision of the Conference of Presidents of 16 December 1999. (PE422.583/BUR) [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/about-parliament/files/organisation-and-rules/organisation/intergroups/rules-governing-the-establishment-of-intergroupes-19991116.pdf>

²⁰⁴ Rules of Procedure of the European Parliament (7th parliamentary term – July 2012) [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC#T1R4>.

заинтересованных в сотрудничестве с представителями гражданского общества, однако по убеждению некоторых представителей ЕП, их значимость может быть в значительной степени переоценена²⁰⁵.

В целом Европарламент является важным институтом для представления интересов, сетевых взаимодействий и представительства интересов, в особенности для тех групп, которым не удалось добиться значительных успехов на стадии выработки законопроекта в Европейской комиссии. Однако, учитывая в известной мере более высокий уровень публичности этого института, а также его непредсказуемости с точки зрения результатов лоббистской деятельности, можно заключить, что работа с ним для представителей организованного гражданского общества, бизнеса и политических сетей требует значительной изобретательности, умения выстраивать более широкие коалиции, а также знания местной и региональной политики²⁰⁶.

Регулирование лоббистской деятельности

Как уже отмечалось ранее, Европейская комиссия и Европейский парламент относятся к институтам, наиболее активно взаимодействующим с группами интересов, различными сетями, НПО и пр. на уровне ЕС, в силу имеющейся потребности в экспертной информации и предложениях со стороны заинтересованных стейкхолдеров для успешной выработки жизнеспособного решения. Однако открытость политического процесса для внешнего воздействия породила опасения относительно легитимности подобного вмешательства.

Во-первых, необходимый для наднациональных институтов ЕС процесс консультаций в широких массах всегда ассоциируется с понятием лоббизма, который, как правило, воспринимается относительно негативно и в свою очередь ассоциируется с коррупцией. Примечательно, что в официальных документах ЕС вместо термина «лоббизм» используется более нейтральное понятие – «представительство интересов» (*interest representation*), что обосновано смыслом, который вкладывают в понятие «лоббирование» представители официальных институтов ЕС.

Во-вторых, встает вопрос о том, насколько равны в своих возможностях стейкхолдеры, стремящиеся принять участие в процессе выработки и принятия решения, в равной ли степени прислушиваются к мнению крупной общеевропейской НПО и небольшой региональной, чей голос ценится больше – крупной корпорации или «мозгового центра», влияет ли язык, на котором был подан документ во время консультации на его шанс быть тщательно рассмотренным и т.д.

Для разрешения подобных проблем в большинстве демократических стран применяется регулирование лоббистской деятельности на законодательном уровне. Это достигается путем определения допустимых норм поведения для лоббистов и официальных лиц, с ними взаимодействующих. В то время, как действия официальных лиц регламентировать не составляет большой трудности, деятельность лоббистов поддается этому действию намного сложнее, и причина этого кроется в отсутствии единого определения того, что можно считать лоббизмом. К примеру, в *Зеленой книге «Европейская инициатива по обеспечению прозрачности»*²⁰⁷ приводится следующее определение лоббистской деятельности:

²⁰⁵ Greenwood J. Op. cit. P. 43.

²⁰⁶ Lehman W. The European Parliament // Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2009. P. 40.

²⁰⁷ Green Paper: European Transparency Initiative, Brussels, 3.5.2006, COM (2006) 194 final [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=en>.

это – «все действия с целью повлиять на формулируемую политику и процесс принятия решений в официальных Европейских Институтах»²⁰⁸. Очевидно, что данное определение является довольно широким и может подразумевать практически любой контакт с представителями официальных властей, что делает регулирование подобной деятельности довольно проблематичным и трудоемким процессом, если подходить к нему не со стороны наднациональных институтов. Правила, регулирующие взаимодействия официальных лиц с лоббистами, прописаны в трех основных документах: «Регламенте поведения официальных лиц Европейских сообществ»²⁰⁹, Внутреннем регламенте Европейского парламента²¹⁰, а также в Кодексе хорошего административного поведения Европейской комиссии²¹¹. Все указанные документы запрещают преследование личных интересов, получение вознаграждений в какой бы то ни было форме, несанкционированное разглашение информации и пр. для обеспечения прозрачности взаимодействия с контрагентами наднациональных институтов ЕС, а также максимального равноправия представленных интересов.

Запущенный в 2011 г. после длительных переговоров между Европарламентом и Европейской комиссией «Совместный реестр прозрачности» основывается на аналогичном проекте Еврокомиссии от 2008 г. – Реестре представителей групп интересов (*Register of Interest Representatives*). Несмотря на то что Европейский парламент настаивал на обязательности регистрации всех действующих контрагентов наднациональных институтов, занятых лоббистской деятельностью, Европейская комиссия была против такого подхода. В результате был достигнут компромисс: регистрация осталась добровольной, за исключением тех случаев, когда организация или физическое лицо желают получить временный пропуск в Европейский парламент²¹². Следовательно, далеко не все лоббисты и организации учтены в Реестре.

Более того, предоставляемые для Реестра данные не проходят тщательной проверки. Это обусловлено стремлением Европейской комиссии оставить регулирование лоббистской деятельности со стороны групп интересов в русле самоорганизации. Считается, что в условиях нехватки кадровых ресурсов у наднациональных институтов, данные функции могут быть возложены на представителей гражданского общества. Однако именно за ставку на саморегулирование Реестр и подвергается наибольшей критике, что ставит под сомнение успешность данного проекта в вопросе повышения прозрачности лоббистской деятельности в Европейском союзе.

В этой связи интересным представляется пример деятельности сетевой организации ALTER-EU. Альянс за лоббистскую транспарентность и этическое регулирование (*Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, ALTER-EU*) является коалицией порядка 200 общественных объединений, профсоюзов и представителей научных кругов, заинтересованных в противодействии корпоративному лоббизму на уровне ЕС, который, по их убеждению, негативным

---

²⁰⁸ Ibid. P. 5.

²⁰⁹ Staff Regulations of Officials of the European Communities [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:01962R0031-20140501&from=EN>.

²¹⁰ Rules of Procedure of the European Parliament (7th parliamentary term – July 2012) [Electronic resource]. Mode of access: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=TOC#T1R4>.

²¹¹ Code of Good Administrative Behaviour: Relations with the Public [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/code-of-good-administrative-behaviour_en.pdf.

²¹² Dodgy data: Time to fix the EU transparency register. ALTER-EU Report, 2012 [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Dodgy-data.pdf>.

образом сказывается на прозрачности и репрезентативности политического процесса²¹³, по некоторым оценкам соотношение представительства корпоративных интересов по сравнению с иными группами интересов составляет пять к одному²¹⁴. ALTER-EU был создан в июне 2005 г., через месяц после объявления о планах Еврокомиссии запустить «Европейскую инициативу прозрачности», ЕИП (*European Transparency Initiative, ETI*)²¹⁵. Деятельность альянса была направлена на представительство интересов и взглядов его членов в ходе консультационного процесса по ЕИП и налаживание контактов с ключевыми официальными лицами, задействованными в выработке данной инициативы.

В связи с тем, что в рамках инициативы существенных результатов по мнению членов ALTER-EU достигнуть не удалось, альянс дополнил свои функции мониторингом случаев лоббирования наднациональных институтов, а также отслеживанием прецедентов феномена так называемых «вращающихся дверей» (*revolving door*), когда представители официальных институтов по истечению срока своих полномочий переходят в лоббистские организации, что дает этим фирмам возможность использовать не только их знания о реальной практике управления, но и сложившиеся связи. Нередки случаи, когда позже они снова возвращаются к работе в наднациональных институтах ЕС. Эта практика часто создает серьезные случаи конфликта интересов, что негативно сказывается на легитимности принимаемых решений.

В общей сложности ALTER-EU было зафиксировано более 15 случаев, когда чиновники высшего и среднего звена переходили на работу в лоббистские организации²¹⁶. Например, Могенс Петер Карл, который до 2009 г. был директором Директората по окружающей среде Европейской комиссии, всего через 6 месяцев после ухода со своего поста стал старшим советником в одной из крупнейших консультационных фирм, представленных в Брюсселе, – Kreab Gavin Anderson²¹⁷. В этой же консультационной фирме работает один бывший еврокомиссар, два бывших директора Директоратов Еврокомиссии и один бывший член Европарламента²¹⁸. ALTER-EU также занимается организацией семинаров и конференций по проблематике лоббирования с целью выработки набора требований по ужесточению контроля за лоббистской деятельностью.

Таким образом, ALTER-EU выполняет функцию мониторинга в сфере лоббистской деятельности на уровне ЕС в условиях, когда существующее законодательство не вполне эффективно справляется с регулированием данного аспекта взаимодействия наднациональных институтов и групп интересов, а также распространением информации и постановкой данной проблематики в рамках общеевропейской повестки дня.

Стоит отметить, что «лоббизм» не является синонимом сетевых взаимодействий, которые по сути своей подразумевают не столь однолинейную стратегию. Лоббирование, в свою очередь, может служить инструментом влияния политических сетей на процесс принятия решений. Также примечательно, что

---

²¹³ Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, ALTER-EU [Official website]. Mode of access: <http://www.alter-eu.org/>.

²¹⁴ Academia: a partner for advancing the corporate agenda? [Electronic resource] // Corporate Europe Observer. 2002. Is. 12. Mode of access: <http://archive.corporateeurope.org/observer12/greenwood.html>.

²¹⁵ Официально данная инициатива была запущена 9 ноября 2005 г.

²¹⁶ ALTER-EU. Report “Block the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists” [Electronic resource]. Mode of access: https://www.alter-eu.org/sites/default/files/AlterEU_revolving_doors_report.pdf.

²¹⁷ Ibid.

²¹⁸ В настоящий момент – KREAB. KREAB [Official website]. Mode of access: <http://kreab.com/>

сетевые взаимодействия или, как их еще называют, «нетворкинг» никак не регламентируется ни на официальном уровне, ни в частном порядке.

Подводя итог, отметим, что в то время как национальный путь доступа остается приоритетным для достаточно широкого круга групп интересов и политических сетей в силу ограниченности их ресурсов на общеевропейском уровне, он сопряжен с определенными организационными и функциональными недостатками действия через посредника. «Брюссельский» путь доступа в настоящий момент является более популярным для представительства интересов, поскольку в первую очередь позволяет находиться в непосредственном близком контакте с лицами, задействованными в политическом процессе на уровне ЕС. В связи с тем, что каждый путь доступа подразумевает взаимодействие с разными властными институтами, отдельный интерес представляет рассмотрение их восприимчивости к воздействию со стороны различных категорий контрагентов, об этом пойдет речь в следующем параграфе настоящего исследования.

2.2. Группы интересов и наднациональные институты Европейского союза в процессе принятия решений

Изучение деятельности политических сетей на общеевропейском уровне также требует рассмотрения основных «визави» наднациональных институтов Европейского союза – групп интересов. Данное понятие было впервые введено А. Бентли еще в 1908 г.²¹⁹, под группами интересов принято понимать «индивидов, организации или институты, объединенные в единую структуру, стремящуюся повлиять на публичную политику»²²⁰. В целом, как отмечает Р. Айсинг, к главным характеристикам групп интересов можно отнести:

- наличие минимальной организации (что, например, исключает из этого понятия такое явление, как публичное мнение);
- присутствие политической заинтересованности в каком-либо вопросе;
- неформальность, которая подразумевает воздействие посредством контактов с органами государственной власти при (как правило) отсутствии интереса занять какой-либо официальный пост или руководящую должность²²¹.

Исходя из этих положений, можно заключить, что одной из возможных форм организации групп интересов является сетевая форма организации. По мнению отечественных авторов С.П. Перегудова, Н.Ю. Лапиной и И.С. Семененко, «... применительно к европейским реалиям сетевой подход позволяет наиболее точно воспроизвести механизм влияния групп на нормотворческий процесс и, в общем плане, определить вектор развития интергации»²²². Фактически группы интересов действуют на основе взаимовыгодного ресурсного обмена между государственными и негосударственными акторами. Это положение подтверждается пунктом 1 части 2 *Зеленой книги «Европейская инициатива по обеспечению прозрачности»*²²³, в котором в частности говорится, что лоббистская деятельность (инициаторами

²¹⁹ Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 2008 [1908].

²²⁰ Eising R. Interest Groups in EU Policy-Making // Living Reviews in European Governance. 2008. Vol. 3. Is. 4. P. 5.

²²¹ Eising R. Op. cit.

²²² Перегудов С.П., Лапина Н.Ю., Семененко И.С. Группы интересов и российское государство. М: Эдиториал УРСС, 1999. 352 с. С. 312.

²²³ Green Paper: European Transparency Initiative, Brussels, 3.5.2006, COM (2006) 194 final [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52006DC0194&from=en>.

которой являются, в том числе, многочисленные группы интересов) «могут довести до сведения общеевропейских институтов весьма важные вопросы»²²⁴, поэтому «в некоторых случаях ЕС предоставляет финансирование отдельным группам интересов, чтобы убедиться, что их мнение в достаточной мере отражено на европейском уровне (например, интересы потребителей, интересы граждан с ограниченными возможностями, природоохранные интересы)²²⁵».

Для того, чтобы обладать большими шансами на внесение весомого вклада в процесс выработки политики и принятия решений, группам интересов необходимо располагать «благами для доступа» (*access goods*). Иными словами, в обмен за право принять участие в указанных процессах группы интересов должны предоставить некое благо, необходимое официальному институту, например, информацию, политическую поддержку в каком-либо вопросе или повышение статуса или популярности института за счет поддержки группы интересов, которой симпатизирует широкая общественность. Последнее из благ довольно противоречивое, поскольку во время консультаций по популярным в обществе вопросам, таким как, например, защита окружающей среды, Европейской комиссии приходится учитывать мнения и интересы всех стейкхолдеров.

Информация, в свою очередь, является наиболее распространенным и «ходовым» из благ. П. Боуен, разработавший понятие «блага для доступа», выделяет три типа информационных благ в соответствии с характером предоставляемой информации²²⁶:

1. Экспертное знание. Информация о нюансах функционирования предметной области, специфические технические знания и пр. Необходимо для выработки эффективного жизнеспособного и соответствующего реальности и реальной практике законодательства.

2. Информация об общеевропейских интересах. Видение нужд ЕС в отдельной области политики с точки зрения, например, крупных европейских НПО. Подобная информация необходима для понимания того, как можно улучшить функционирование ЕС.

3. Информация о национальных интересах – данные об интересах государств-членов в отдельной сфере политики, играет важную роль для ЕС, учитывая его наднациональный характер.

Д. Трумэн в более ранней работе приводит схожую, но в то же время более упрощенную классификацию предоставляемой информации, разделяя ее на техническое и политическое знание²²⁷. Однако классификация, предложенная П. Боуеном, позволяет точнее определить характер «благ для доступа», требуемых различными институтами ЕС. Исходя из информации, изложенной в первом параграфе настоящей главы, можно заключить, что Европейскую комиссию в первую очередь интересует экспертное знание, за ним – информация об общеевропейских, и лишь затем – о национальных интересах, Европейский парламент в первую очередь нуждается в информации относительно общеевропейских интересов, несколько в меньшей степени в информации относительно национальных интересов и в наименьшей степени в экспертном знании. Совет отдает наибольшее предпочтение информации о национальных интересах, и лишь затем данным по общеевропейским интересам, точно так же, как и Европарламент, Совет в

---

²²⁴ Ibid. P. 5.

²²⁵ Ibid.

²²⁶ Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access. P. 369.

²²⁷ Truman D. The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion. Westport, CT: Greenwood Press Publishers, 1951. 576 p.

наименьшей степени нуждается в экспертном знании. Также необходимо отметить, что наднациональные институты ЕС склонны отдавать предпочтение группам интересов, которые способны предоставить «критически важные блага для доступа» (*critical access goods*), то есть те блага, которые в первую очередь необходимы этому институту для его полноценного функционирования²²⁸.

П. Боуен отмечает, что организация деятельности групп интересов может быть построена на двух уровнях – национальном и наднациональном²²⁹, аналогично классификации «путей доступа» Дж. Гринвуда, приведенной в первом параграфе настоящей главы. П. Боуен также разделяет формы представительства интересов на этих уровнях на три подкатегории:

- Индивидуальное представительство интересов (индивидуальные действия на одном из уровней).
- Коллективное представительство интересов (уровень ЕС – общеевропейская ассоциация; национальный уровень – национальная ассоциация).
- Представительство интересов при участии третьей стороны (уровень ЕС – консультант или консалтинговая фирма, базирующаяся в Брюсселе; национальный уровень – местный консультант или консалтинговая фирма)²³⁰.

Д. Каванах разделяет группы интересов на «инсайдерские» и «аутсайдерские», в зависимости от степени их доступа к официальным органам власти, а также отмечает, что группы интересов могут быть эпизодическими, т.е. складываться на период работы над каким-либо проектом²³¹.

Как уже говорилось ранее, основными контрагентами национальных институтов ЕС являются группы интересов. Однако каждая из этих групп обладает своей спецификой, в зависимости от того, какие интересы они представляют. Дж. Гринвуд выделяет четыре основных типа таких интересов²³²:

- интересы бизнеса и профессиональные интересы;
- интересы профсоюзов (трудящихся);
- интересы граждан;
- территориальные интересы.

Рассмотрим каждый из них в отдельности.

Интересы бизнеса и профессиональные интересы не всегда бывают представлены равномерно. Восприимчивость государственных (равно как и наднациональных) институтов к интересам бизнеса во многом зависит от сферы рассматриваемого вопроса, а также текущей политической и экономической обстановки²³³. По вопросам, относящимся к сфере высокой политики, например, ни один из типов интересов, в том числе и бизнес, не может претендовать на ведущую роль, и поскольку в таких случаях степень эффективности воздействия оценить так же сложно, как и добиться общей позиции, представители бизнеса как правило ограничиваются публичными заявлениями²³⁴.

Кроме того, интересы бизнеса всегда неоднородны: национальные фирмы занимают оборонительную позицию относительно внешних конкурентов,

---

²²⁸ Bouwen P. Op. cit. P. 370.

²²⁹ Ibid. P. 373.

²³⁰ Ibid.

²³¹ Kavanagh D. Pressure Groups and Policy Networks / D. Kavanagh, D. Richards, A. Geddes, M. Smith // British Politics. Oxford: Oxford University Press, 2006. P. 419.

²³² см: Greenwood J. Interest Representation in the European Union.

²³³ Vogel D. The Study of Business and Politics // Management Review. California, 1996. Vol. 38 (3). P. 146–156.

²³⁴ Greenwood J. Op. cit. P. 66.

многонациональные корпорации, наоборот, стремятся расширить свое влияние на новые рынки, а фирмы, занимающиеся выпуском одинаковой продукции, могут быть заинтересованы в разных направлениях развития этого сектора²³⁵.

Учитывая то, какое внимание в системе многоуровневого управления уделяется нахождению консенсуса по рассматриваемым вопросам, многие представители бизнеса прежде, чем приступить к лоббированию своих интересов, стремятся заручиться поддержкой заинтересованной неправительственной организации²³⁶.

Согласно данным Реестра прозрачности, в настоящий момент на уровне ЕС свою деятельность осуществляют 2261 компания и группа, 2412 торговых и бизнес-ассоциаций, 889 торговых союзов и профессиональных ассоциаций и 334 прочие организации, условно относящиеся к сфере бизнеса и профессиональных сообществ²³⁷. Среди зарегистрированных в Реестре ассоциаций и компаний можно найти не только таких гигантов, как Air France, Deutsche Telekom, Nokia, Европейский круглый стол промышленников (*European Roundtable of Industrialists, ERT*), Ассоциацию европейских торгово-промышленных палат (*European Association of Chambers of Commerce and Industry, EUROCHAMBERS*), но и небольшие фирмы и узкоспециализированные ассоциации, например, Европейский форум растительного сырья (*European Botanicals Forum, EBF*), объединяющий производителей пищевых добавок из растительного сырья, Ассоциация шотландского скотча (*Scotch Whisky Association*), в которую входят производители шотландского виски, и немецкая «Акция за сельский регион» (*Aktion "PROländlicher Raum"*), с пятью членами и годовым бюджетом в размере ста евро. Важно отметить, что среди интересов бизнеса немалую часть составляют и иностранные ассоциации и компании, к которым, например, можно отнести AMCHAMEU и отечественный Лукойл.

Однако в оценках общего числа представителей интересов бизнеса нельзя всецело полагаться на данные Реестра прозрачности в первую очередь потому, что регистрация в нем не является обязательной, и некоторые организации по различным соображениям предпочитают оставаться «в тени». Очевидно, что реальное число представителей интересов бизнеса гораздо больше 2500, особенно, если включить в него нанятых ими лоббистов и консультантов.

Согласно данным Дж. Гринвуда, приблизительно 60% бизнес-ассоциаций, представленных на европейском уровне, являются федерациями, состоящими из национальных ассоциаций, 25% объединяют национальные ассоциации и фирмы, чуть более 16% включают в себя только компании. Причем последние, как правило, являются «элитными клубами» для крупных компаний²³⁸ как, например, ERT. По его убеждению, европейские бизнес-ассоциации значительно отличаются от национальных не только структурной склонностью к федерациям, но и тем, что в основном их функции сведены к политическому представительству. Такие ассоциации характеризуются узкой специализацией, большим количеством членов, высокой способностью принимать совместные решения, невысокой степенью автономности, высокой степенью зависимости от членских взносов, а также значительной степенью эффективности для представления долгосрочных интересов²³⁹.

²³⁵ Greenwood J. Op. cit. P. 67.

²³⁶ Ibid. P. 68.

²³⁷ Statistics for the Transparency Register [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>.

²³⁸ См.: Greenwood J. Inside the EU Business Associations. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002.

²³⁹ Greenwood J. Interest Representation in the European Union. P. 70, 74.

Вопросы, связанные с представительством профессиональных интересов на уровне ЕС, не находят достаточного освещения в научной литературе. Предположительно это связано с тем, что данное направление недостаточно развито в гражданском обществе, в силу значительных отличий профессиональных сфер (в том числе, в силу традиций) в различных государствах-членах, а также ввиду протекционистских настроений в отношении внешнего вмешательства и угроз, связанных с европейской интеграцией. Очевидной иллюстрацией этому может служить напугавший Европу «польский сантехник», как символ дешевой рабочей силы, угрожающий европейскому рынку труда. Тем не менее, можно назвать как минимум три крупные пиковые ассоциации, представляющие межотраслевые профессиональные интересы на европейском уровне²⁴⁰.

- Европейский совет либеральных профессий (*European Council of the Liberal professions, CELPIS*);
- Европейский совет профессионального и административного персонала (*Council of European Professional and Managerial Staff, EUROCADRES*);
- Европейская конфедерация исполнительного и административного персонала (*European Confederation of Executive and Managerial Staff*).

Что касается отраслевых ассоциаций, то они представлены намного шире и, как правило, включают в себя национальные или европейские ассоциации, однако вряд ли среди них можно найти единую пиковую ассоциацию. К примеру, в сфере здравоохранения на уровне ЕС одновременно функционирует Британская медицинская ассоциация (*British Medical Association*), Европейский союз медицинских специалистов (*European Union of Medical Specialists*), Ассоциация главврачей (*Association of Senior Hospital Physicians*) и проч.²⁴¹ Таким образом, возможности профессиональных ассоциаций оказываются ограниченными в силу сложностей с формулировкой эффективной общей позиции.

Интересы профсоюзов (трудящихся)

Успех программы формирования единого внутреннего рынка, утвержденной Единым Европейским актом 1986 г., положил начало многочисленным трудностям, связанным с представительством интересов трудящихся на европейском уровне. С одной стороны, Европейский союз оказался заинтересован в углублении интеграции и создании общего потребительского рынка, гарантирующего свободное перемещение товаров, услуг, капитала и рабочей силы, а, с другой стороны, – в соблюдении интересов трудоспособного населения всех государств-членов.

Крупнейшим контрагентом наднациональных институтов ЕС в этой сфере является созданная в 1973 г. Европейская конфедерация профсоюзов, ЕКП (*European Trade Union Confederation, ETUC*)²⁴².

Ключевыми преимуществами данного направления представительства интересов является способность комбинировать работу с официальными органами (в том числе в рамках «социального диалога») и организация крупных общественных движений; по информации Европейской конфедерации профсоюзов, за годы существования ЕКП было подписано три межотраслевых (*cross-sectoral*) Европейских рамочных соглашения со своими контрагентами со стороны европейских работодателей, которые были ратифицированы Советом и приняты в качестве директив:

- о родительском отпуске (1996 г.);
- о неполной занятости (1997 г.);

²⁴⁰ Greenwood J. Op. cit. P. 97.

²⁴¹ Ibid. P. 100.

²⁴² European Trade Union Confederation [Official website]. Mode of access: <http://www.etuc.org/>.

- о срочных контрактах (1999 г.).

Пожалуй, самым эффективным механизмом воздействия на процесс принятия решений для профсоюзов и для ЕКП в частности является организация массовых выступлений и кампаний: ЕКП удалось организовать массовые акции в поддержку включения новых положений о занятости в Договор о ЕС, привести больше людей на Европейские парламентские выборы (которые славятся исключительно низкой явкой избирателей), а также провести массовые демонстрации, среди которых демонстрации в сентябре и декабре 2010 г. против бюджетных сокращений и за приоритет сохранения и создания рабочих мест для экономического роста.

Кроме того, ЕКП находится в постоянном контакте с некоторыми интергруппами Европейского парламента, а также координирует представительство интересов профсоюзов в Европейских агентствах по профессиональной подготовке, по условиям жизни и труда, по здоровью и безопасности, а также в Европейском социально-экономическом комитете (*European Economic and Social Committee, EESC*)²⁴³, который до последнего времени фокусировался именно на работе с профсоюзами.

В целом профсоюзные организации характеризуются более высокими, чем у бизнеса, способностями к поиску общей позиции, а также беспрецедентной способностью мобилизации ресурсов.

Представительство **интересов граждан** является, пожалуй, самой разнообразной с точки зрения тематики сферой деятельности групп интересов и политических сетей. Здесь представлены неправительственные организации, выступающие, например, за права женщин, сирот, владельцев частных земель, рыбаков, поддерживающие птиц Австралии, молодежь, здоровый образ жизни и дрессуру собак-поводырей в Бельгии²⁴⁴. Р. Ватсон и М. Шаклтон приводят данные о более 400 НПО²⁴⁵, функционирующих на уровне ЕС, в то время как в Реестре прозрачности платформ и сетей, представляющих интересы организованного гражданского общества в 2013 г. числилось 1519, а в 2018 г. – 3155²⁴⁶, однако, как и в случае с представителями бизнеса, их может быть больше с учетом незарегистрированных организаций.

Часть неправительственных организаций существует за счет пожертвований, часть – за счет членских взносов, некоторые из них черпают финансирование из фондов, некоторые – вступают в партнерские отношения с бизнесом, что, хотя и воспринимается несколько негативно со стороны представителей других НПО как признак утраты независимости, является одним из примеров взаимовыгодного создания коалиций для представительства интересов: НПО получает средства для своей деятельности и союзника со стороны бизнеса, что при прочих равных условиях может повысить «цену» благ для доступа, а бизнес-структура получает возможность подчеркнуть свою приверженность обществу. Небольшие НПО, испытывающие трудности в привлечении средств, могут получить их от Европейской комиссии, которая стремится поддерживать плюрализм в вопросах представительства интересов, а в том случае, если считает, что какой-либо группе интересов недостает представительства, или есть угроза монополизации

²⁴³ European Trade Union Confederation, Section “Aims and Priorities” [Official website]. Mode of access: <https://www.etuc.org/en/aims-and-priorities>

²⁴⁴ Statistics for the Transparency Register [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>.

²⁴⁵ Watson R., Shackleton M. Op.cit. P. 96.

²⁴⁶ Statistics for the Transparency Register [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/transparencyregister/public/consultation/statistics.do?locale=en&action=prepareView>.

представительства интересов в какой-либо сфере, Европейская комиссия может способствовать созданию новых НПО.

Важной характеристикой деятельности многих НПО является тенденция к сетевым взаимодействиям с другими НПО, неформальным объединениям как внутри сферы их деятельности, так и вне ее, созданию временных или постоянных коалиций, а также проведению совместных кампаний по вопросам, стоящим на повестке дня.

Как уже упоминалось ранее, Европейская комиссия является крупнейшим, но не единственным контрагентом НПО на европейском уровне, необходимо еще раз подчеркнуть, что интерес во взаимодействии Еврокомиссии и НПО является обоюдным, поскольку Еврокомиссия во многом полагается на неправительственные организации в части соблюдения легитимности «на входе» и «на выходе». В частности, в Коммюнике от 2000г. «Европейская комиссия и неправительственные организации: укрепляя партнерство» указано, что сотрудничество с НПО²⁴⁷:

- содействует продвижению партиципаторной демократии;
- позволяет наднациональным институтам ЕС получать информацию о взглядах и нуждах различных групп населения;
- вносит вклад в политический процесс;
- способствует эффективному администрированию проектов на всех стадиях;
- содействует процессу европейской интеграции.

Как отмечает Дж. Гринвуд, в настоящее время в ЕС идет постоянное создание новых неправительственных организаций, стремящихся занять свою нишу в представительстве интересов²⁴⁸; еще одним немаловажным фактом является и то, что в том случае, если Комиссия не находит в рассматриваемой сфере необходимых контрагентов, она содействует их появлению, часто финансируя создание новых НПО, что особенно часто происходит в сфере экологической политики, поскольку национальные государства зачастую весьма неохотно выполняют принимаемые в этой области наднациональные решения²⁴⁹.

Что касается представительства **территориальных интересов**, то здесь имеет смысл вести речь о представительстве интересов различных регионов на уровне ЕС. На практике достаточно сложно разграничить публичную и частную сферу представительства региональных интересов, поскольку представители региональных и местных администраций часто сфокусированы на продвижении, привлечении и защите ключевых частных интересов своего территориального образования, в этой связи примечательно, что от многих представителей региональных интересов не ожидается, что они будут регистрироваться в Реестре прозрачности²⁵⁰.

С момента создания в 1994 г. Комитет регионов – консультативный орган ЕС, в который входят 350 представителя местных и региональных органов власти из 28 стран ЕС²⁵¹, – является важной, но не единственной структурой для представительства интересов регионов, отрывающей для них доступ к политическому процессу в ЕС. Некоторые регионы участвуют в представительстве национальных интересов в Совете, в Европейской комиссии, они контактируют с

²⁴⁷ The Commission and Non-Governmental Organizations: Building a Stronger Partnership. 2000. P. 4–5.

²⁴⁸ Greenwood J. Op. cit. P. 174.

²⁴⁹ Стрежнева М.В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза [Электронный ресурс] // Международные процессы. 2005. № 3(9). т. 3. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/005.htm>.

²⁵⁰ Greenwood J. Op. cit. P. 178.

²⁵¹ Committee of the Regions (CoR) [Official website]. Mode of access: <https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx>.

Директоратом по региональной политике и частично с Директоратом по занятости и социальным вопросам, в Европейском парламенте – с Комитетом по региональному развитию.

Многие из регионов предпочли открыть свои представительства в Брюсселе, по данным Комитета регионов в настоящий момент в Европейском союзе их насчитывается не менее 237²⁵². Необходимо отметить, что первыми среди регионов, открывших такие представительства, были те, у кого отношения с центральным правительством являлись наиболее напряженными, например, Каталония, Страна басков (неофициальные представительства в силу норм испанского законодательства), Уэльс, Шотландия и Северная Ирландия²⁵³.

Как отмечает Т.В. Зонова, стала проявляться парадипломатия регионов. В зависимости от средств, которыми располагает регион, а также от того, сколько независимости ему предоставляет национальное правительство (хотя Каталонию это не остановило), регионы выбирают свою стратегию представительства интересов, некоторые из них направляют своего уполномоченного в различные региональные агентства или торгпредства, некоторые, напротив, открывают свои представительства в Брюсселе, особенно обеспеченные из них смогли позволить себе «минипосольства», которые принимают активное участие в работе наднациональных институтов ЕС²⁵⁴. Тем временем, основной задачей любого представительства, вне зависимости от размера, является передача информации о происходящем в Брюсселе местным властям. Кроме того, представительства могут быть задействованы в разработке проектов, финансируемых ЕС, а также являются основой для «нетворкинга» как с представителями наднациональных институтов, так и с представительствами иных регионов, НПО и различных ассоциаций, что содействует развитию региона.

Таким образом, учитывая главные характеристики групп интересов, к которым помимо прочего относятся наличие минимальной организации и неформальность отношений, при отсутствии интереса занять какой-либо официальный пост или руководящую должность, можно заключить, что одной из возможных форм организации групп интересов является сетевая. Это подтверждает и то обстоятельство, что фактически группы интересов действуют на основе взаимовыгодного ресурсного обмена между государственными и негосударственными акторами.

Как отмечалось ранее, наднациональные институты ЕС склонны отдавать предпочтение группам интересов и сетям, которые способны предоставить «критически важные блага для доступа» (*critical access goods*), то есть те блага, которые в первую очередь необходимы этому институту для его полноценного функционирования.

2.3. Сети в многоуровневом управлении ЕС

Как уже было упомянуто в настоящей главе, Европейский союз отличается весьма специфической и довольно подвижной структурой управления. Это связано с

---

²⁵² Regional offices contact directory [Electronic resource]. Mode of access: http://ec.europa.eu/regional_policy/opendays/od2008/doc/pdf/catalogue_en.pdf; List of regional offices [Electronic resource]. Mode of access: <https://cor.europa.eu/en/members/Documents/regional-offices-organisations.pdf>.

²⁵³ Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов [Электронный ресурс] // Вся Европа. 2011. №4(54). Режим доступа: <http://www.alieuropa.ru/paradiplomatiya-evropeyskich-regionov>.

²⁵⁴ Там же.

тем, что институциональным предшественником ЕС было Европейское Сообщество, которое появилось в результате слияния трех отдельных организаций, исполнительные структуры которых были также объединены, что повлекло за собой увеличение власти и автономии для Европейской комиссии.

С момента основания Европейский союз претерпел целый ряд изменений и в настоящий момент представляет собой крупнейшее в мире и самое глубоко интегрированное объединение государств, также отличающееся сложнейшими наднациональными механизмами коллективного принятия решений, разрешения споров и разветвленной системой институтов и вспомогательных административных структур. При этом институциональная архитектура ЕС разнится в зависимости от сферы политики, иными словами, для каждого направления политики применяются различные институциональные правила с различными субъектами, которые имеют разные потенциалы влияния и компетенции принятия решений²⁵⁵. Причем, как отмечает М.В. Стрежнева, только фаза принятия решения четко прописана в учредительном Договоре²⁵⁶.

Однако, в отличие от национальных государств, ЕС не всегда располагает возможностью самостоятельно исполнять принятые решения, и, несмотря на усиление наднациональной составляющей с принятием Лиссабонского договора, часто полагается в данных вопросах на различные инстанции государств-членов ЕС. Более того, наднациональным институтам приходится учитывать пожелания государств-членов ЕС при выработке политики. Таким образом возникает потребность мониторинга не только процесса исполнения решений государствами-членами, но и регулярного проведения консультаций для учета как можно большего количества мнений при формулировании совместной политики. С самых начальных этапов европейской интеграции сети давали возможность достаточно эффективно удовлетворять указанные выше потребности, причем на относительно взаимовыгодных для публичных и частных акторов условиях: публичные акторы посредством сетей стремятся получить недостающие ресурсы, а частные через предоставление данных ресурсов (в первую очередь – информации, опыта, политической поддержки) оказать влияние на решения Комиссии или Парламента.

Британские политологи Е. Бомберг и Дж. Петерсон определяют политические сети Европейского союза как «кластеры акторов, каждый из которых обладает интересом в определенном секторе общеевропейской политики и способностью определять успех или провал этой политики»²⁵⁷.

Большая часть сетевых взаимодействий среди наднациональных институтов Евросоюза приходится на Европейскую комиссию, которая часто выступает в качестве своеобразного посредника, аккумулирующего упомянутые ресурсы частных акторов для выработки политики и имплементации решений в том виде, в котором это выгодно самой Комиссии. Тем самым Комиссия осуществляет стратегически важное для своего усиления участие в деятельности подобных сетей, стремясь при этом сохранить свою автономность, не позволяя сотрудничеству выходить за рамки консультаций²⁵⁸.

---

²⁵⁵ Hix S., Nøylund B. K. The Political System of the European Union. The European Union series. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. P. 3.

²⁵⁶ Стрежнева М.В. Политическое управление в Европейском Союзе: вопросы теории и практики // Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития; отв. ред. – М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010. С. 104.

²⁵⁷ Bomberg E., Peterson J. Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken test? (Paper prepared for the Political Studies Association-UK, 50th Annual Conference) [Electronic resource]. London, 2000. Mode of access: <http://www.scribd.com/doc/11469121/Bomberg-Elizabeth-Peterson-John-Monnet>.

²⁵⁸ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Op. cit.

Это связано с некоторыми опасениями относительно легитимности и прозрачности деятельности сетей. В их основных преимуществах, к которым следует отнести гибкую структуру, адаптивность, мобильность, меньшие издержки при «развертывании», динамичность, а также неформальность связей, которые на начальных этапах взаимодействия дают преимущества перед формализованными институтами²⁵⁹, скрыт недостаток, не позволяющий официальным лицам перевести сети из категории средств поддержания работы существующих форм управления в категорию предпочтительной формы организации. Речь идет о недостатке прозрачности и подотчетности, данная проблема решается путем формализации деятельности сети, что также неизбежно приводит к потере гибкости и мобильности. Иного рода сложность заключается в обеспечении равного доступа к деятельности сетей, процесс «отбора» новых участников сети отследить невозможно, поэтому нет гарантии того, что сеть будет представлять интересы всех стейкхолдеров, поскольку сети, как правило, заинтересованы в привлечении субъектов, обладающих большим количеством ресурсов²⁶⁰. Подобное видение сетей характерно для традиционных либеральных теорий демократии, поскольку по мнению сторонников данного подхода, политические сети ограничивают монополию на власть для демократических институтов и ставят под сомнение эффективность и легитимность деятельности правительств, выбранных путем голосования²⁶¹, так как допускают к процессу принятия решений акторов с наибольшим количеством необходимых ресурсов, а их деятельность в силу своей неформальности оказывается практически ничем не ограничена.

Однако проблема недостаточной прозрачности и инклюзивности деятельности сетей не идет ни в какое сравнение с проблемой дефицита демократии, с которой Европейский союз столкнулся в последние годы: отставка Комиссии в 1999 г., провалившиеся референдумы во Франции (2005 г.), Нидерландах (2005 г.) и Ирландии (2008 г.) побудили Европейскую комиссию рассмотреть политические сети в качестве возможного механизма повышения легитимности «на входе» через более широкое вовлечение представителей гражданского общества в политический процесс²⁶².

Белая книга о европейском управлении²⁶³ и доклад *Networking People for a Good Governance in Europe*²⁶⁴, подготовленный рабочей группой, в которую вошли ведущие европейские специалисты в этой области, стали основными полуофициальными документами, в которых был рассмотрен вопрос о функционировании сетей в ЕС и о взаимодействии с ними наднациональных институтов.

Кроме того, в условиях практически полного отсутствия иерархии в большинстве сетей, отношения в них строятся на основе ресурсного обмена, поэтому для эффективного функционирования сети ее члены должны обладать такими ценными для своих страсбургских или брюссельских контрагентов

---

²⁵⁹ См.: Стрежнева М.В. Указ. соч. С. 104.

²⁶⁰ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Op. cit.

²⁶¹ March J.G., Olsen J.P. Rediscovering institutions: the organized basis of politics. New York; London: Free Press, 1989.

²⁶² Kaiser W. Introduction: Networks in European Union Governance // Journal of Public Policy. Cambridge University Press, 2009. Vol. 29. Is. 2. P. 131–133.

²⁶³ White Paper on European Governance, European Commission, July 2001 [Electronic resource]. Mode of access: https://ec.europa.eu/europeaid/european-governance-white-paper_en.

²⁶⁴ Report of Working Group, Networking People for a Good Governance in Europe, May 2001 // European governance – Preparatory work for the White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. P. 245–278.

ресурсами, как идеи, информация, финансы, конституционно-правовая власть (*constitutional-legal power*) или политическая легитимность, чтобы на их основе производить «торг». Исходя из сетевых исследований процесса принятия решений в ЕС, именно этот «торг» и ресурсный обмен между основными политико-управленческими акторами и их контрагентами, а не между государствами-членами, по мнению ряда авторов формирует политики ЕС²⁶⁵.

Т. Берцель, специализирующаяся на проблематике деятельности политических сетей на уровне ЕС²⁶⁶, за несколько лет их изучения пришла к выводу, что сети способны повысить качество политического процесса. Во-первых, политические сети в силу их гибкости способны быстро приспосабливаться к новым условиям и практикам управления, что позволяет им быстрее находить пути решения возникших проблем. Во-вторых, политические сети обеспечивают стейкхолдерам пути доступа к лицам, задействованным в процессе принятия решений, что позволяет на стадиях выработки политики определить круг возможных сложностей и в некоторых случаях предотвратить их возникновение. В-третьих, учитывая комплексность стоящих перед Европейским союзом проблем, ни наднациональные институты, ни государства-члены ЕС не способны самостоятельно эффективно им противодействовать, не прибегая к ресурсам частных акторов, а политические сети предоставляют возможность доступа к данным ресурсам. В-четвертых, политические сети способны содействовать нахождению компромиссов в кризисных ситуациях в силу неформальных, доверительных отношений между их членами. И, в-пятых, как уже говорилось ранее, сети обладают социализирующей функцией, объединяя субъектов, принадлежащих к различным политическим и культурным группам, предоставляют индивидам внутри сетей возможность лично получить представление об имеющихся практиках управления²⁶⁷.

В связи с явно наблюдаемыми сложностями в процессе принятия и имплементации решений в Европейском союзе в научной среде наблюдается определенная акцентуация на неформальных механизмах этого процесса²⁶⁸, а также на сложном многоуровневом характере управления²⁶⁹, некоторые из авторов идут дальше и либо указывают на сетевой характер институционализированной системы управления²⁷⁰, либо и вовсе говорят о сетевой форме управления в ЕС²⁷¹. В то же время профессор Мюнхенского университета Пол Турнер, указывает на то, что для исследований с точки зрения концепции политических сетей нет необходимости

²⁶⁵ The European Union: How does it work? Second Edition // E. Bomberg, A. Stubb, J. Peterson (eds.). Oxford University Press, 2008. P. 13.

²⁶⁶ См. подробнее: Börzel T. A. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance [Electronic resource] // European Integration online Papers (EIoP). 1997. Vol. 1. Is. 16. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>; Eadem. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks // Public Administration. 1998. Vol. 76. Is. 2. P. 253–273; Eadem. Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? // SFB-Governance Working Paper Series. Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010. No. 23; Eadem. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? // Public Administration. 2011. Vol. 89. Is. 1. P. 49–63.

²⁶⁷ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Op. cit.

²⁶⁸ Farrell H., Héritier, A. Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution Building in Europe // Governance. 2003. Vol. 16(4). P. 577–600.

²⁶⁹ Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. 2003. Vol. 97(2). P. 233–243.

²⁷⁰ Kohler-Koch B. The Evolution and Transformation of European Governance // The Transformation of Governance in the European Union / B. Kohler-Koch, R. Eising (eds.). London: Routledge, 1999. P. 14–35; Ansell C. The Networked Polity. Regional Development in Western Europe // Governance. 2000. Vol. 13. Is. 3. P. 303–333.; Schout A., Jordan A. (2005) Coordinated European Governance. Self-Organizing or Centrally Steered? // Public Administration. 2005. Vol. 83. Is. 1. P. 201–202.

²⁷¹ Peterson J., Bomberg E. Decision Making in the European Union. Basingstoke: Palgrave, 1999.

делать различия между формальными и неформальными практиками и механизмами управления, а также задействованными в этих процессах институтами и акторами²⁷², что позволяет более полно взглянуть на этот процесс и по-новому отразить «природу существа ЕС» (*nature of the EU beast*)²⁷³.

Предположительно подобный переход к рассуждениям относительно управления при помощи сетей в ЕС был спровоцирован уже упомянутой *Белой* книгой о европейском управлении 2001 г., в которой, в частности, говорится о необходимости поиска более действенной формы управления в связи со снижением его эффективности и возрастающей проблемой демократического дефицита²⁷⁴. Однако, как отмечают Т. Берцель и К. Хэрд-Лаурот, заявления о переходе к сетевому управлению являются большим преувеличением, поскольку природа функционирования ЕС не может быть отражена при помощи лишь одной формы организации и это в значительной степени упростило бы реальное положение дел, кроме того, подобный подход игнорирует важность наднациональной иерархии, которая оказывает большое влияние на процесс принятия решений в Европейском союзе²⁷⁵. Отдельного внимания заслуживает и вопрос, каким образом институциональные структуры оказывают влияние на деятельность политических сетей. Как показывают исследования М. Фишера²⁷⁶ и Э. Остром²⁷⁷, институты воздействуют на структуру политических сетей, поскольку они способны как предоставить, так и ограничить возможности участников в переговорном процессе или сотрудничестве, причем в наибольшей степени этот феномен заметен именно в Европейском союзе²⁷⁸ и по всей видимости является его своеобразной «культурной особенностью».

Здесь необходимо упомянуть доклад рабочей группы Европейской комиссии *Networking People for a Good Governance in Europe*, в котором, в частности, говорится о том, что политические сети уже являются частью реальной практики управления в Европейском союзе, в их деятельность вовлечено большое количество стейкхолдеров из самых разнообразных областей, они обладают необходимой гибкостью для решения комплексных проблем, затрагивающих широкий круг акторов, относящихся к различным политическим культурам, а значит взвешенное, рациональное их использование способно положительным образом отразиться на легитимности политического процесса в целом²⁷⁹.

После изучения и детального анализа порядка 50 политических сетей, функционирующих в Европейском союзе, и более 20 сетей, тесно контактирующих с

---

²⁷² Thurner Paul W. Networks and European Union Politics // The Oxford Handbook of Political Networks / J. N. Victor, A. H. Montgomery, M. Lubell (eds.). Oxford University press, 2017. P. 591.

²⁷³ Risse-Kappen T. Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union // Journal of Common Market Studies. 1996. Vol. 34. Is. 1. P. 53–80.

²⁷⁴ White Paper on European Governance, European Commission, July 2001.

²⁷⁵ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions. P. 139.

²⁷⁶ Fischer M. Institutions and Policy Networks in Europe // The Oxford Handbook of Political Networks / J. N. Victor, A. H. Montgomery, and M. Lubell (eds.). Oxford University press, 2017.

²⁷⁷ Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actors. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990; Ostrom, E. Understanding Institutional Diversity. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005.

²⁷⁸ Klijn E.-H. Designing and Managing Networks: Possibilities and Limitations for Network Management // European Political Science. Vol. 4. P. 328–339.

²⁷⁹ Report of Working Group, Networking People for a Good Governance in Europe, May 2001 // European governance – Preparatory work for the White Paper. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2002. P. 245–278.

Европейской комиссией, рабочая группа выделила четыре их основных типа, основываясь на выполняемых ими функциях:

1. Сети, обеспечивающие поддержку и информирование граждан ЕС и организаций о проводимых Комиссией программах или вырабатываемой политике.
2. Сети, созданные для проведения консультаций при выработке или пересмотре политики или программы.
3. Сети, созданные для имплементации принятых решений.
4. Сети, созданные для выработки политики²⁸⁰.

При обращении к данной типологии необходимо учитывать, что политические сети по своей природе являются исключительно динамичными образованиями и могут в зависимости от ситуации расширять или сужать круг своих функций. Также важно сознавать, что при подготовке данного доклада изучались политические сети с высокой степенью формализации, поскольку менее формализованные из них плохо поддаются описанию и часто элементарному обнаружению.

К сетям, обеспечивающим поддержку и информирование граждан ЕС и организаций о проводимых Комиссией программах или вырабатываемой политике, были отнесены Сеть информационных центров ЕС²⁸¹, сеть Национальных контактных точек «Малый и средний бизнес» (*SME National Contact points*)²⁸², Организация по продвижению новых энергетических технологий (*Organisations for the Promotion of Energy Technologies, OPET*)²⁸³. К данной категории можно также отнести созданную в 2008 г. Европейскую сеть поддержки предпринимательства (*Enterprise Europe Network*)²⁸⁴. Все упомянутые сети были созданы по инициативе стран-членов ЕС или Еврокомиссии, их связи с ней основаны скорее на общих установках, финансирование со стороны Еврокомиссии является, как правило, минимальным, однако она играет центральную роль в предоставлении информации. Наиболее успешные из подобных сетей имеют тенденцию к быстрому разрастанию. Среди их функциональных преимуществ отмечаются: обмен лучшими известными практиками, взаимное обучение членов сети, высокая заинтересованность членов сети в ее успешном функционировании (в том числе с их стороны может осуществляться поддержка других членов сети в кризисных ситуациях, напрямую их не затрагивающих), возможность отбирать наиболее подходящих для местных нужд кандидатов²⁸⁵. Для Европейской комиссии ключевым преимуществом подобных сетей является то, что ее политика поддерживается и продвигается авторитетными местными представителями. В то же время существует и ряд недостатков. Во-первых, возможны различия в общеевропейских и местных приоритетах, что способно негативным образом сказаться на общей сетевой эффективности в условиях относительно низкого влияния Еврокомиссии и недостатка подотчетности и прямых контактов. Во-вторых, у Комиссии отсутствует возможность заменять неактивных или некомпетентных членов сети, что является немаловажным, поскольку данные сети также отличаются недостатком общей идентичности и

---

²⁸⁰ Ibid. P. 249.

²⁸¹ European Union, Section "Europa direct" [Official website]. Mode of access: http://europa.eu/europedirect/meet_us/index_en.htm.

²⁸² European Commission, Section "National contact points" [Official website]. Mode of access: https://ec.europa.eu/research/participants/portal/desktop/en/support/national_contact_points.html.

²⁸³ The Organisations for the Promotion of Energy Technologies [Official website]. Mode of access: <http://lignite.gr/OPET/index.html>.

²⁸⁴ European Commission, Section "Enterprise Europe Network" [Official website]. Mode of access: <https://een.ec.europa.eu/>.

²⁸⁵ Report of Working Group, Networking People for a Good Governance in Europe, May 2001. P. 249–250.

рабочих практик²⁸⁶.

В качестве примера сетей, созданных для проведения консультаций при выработке или пересмотре политики или программ, приводятся Конференция генеральных директоров европейских железных дорог (*The Conference of European Directors of Roads, CEDR*, ранее – *West European Road Directors, WERD*)²⁸⁷, Интегрированное управление прибрежными зонами (*Integrated Coastal Zone Management, ICZM*)²⁸⁸, а также целый ряд «зеленых» сетей: *Consultative Forum for Environment and Sustainable Development, Environmental Impact Assessment Network, Consultation of NGOs for Environmental Policy, European Sustainable Cities Project*. Членами данных сетей являются представители органов власти различных уровней, эксперты и разнообразные стейкхолдеры, обладающие достаточной компетенцией в предметной области, рассматриваемой в рамках консультации. У Еврокомиссии в данном случае имеется целый спектр механизмов взаимодействия с подобными сетями: от взаимодействия с уже существующими сетями, до создания и финансирования деятельности новых. Однако в данном случае Комиссии необходимо сохранять баланс между достаточным регулированием для обеспечения качества консультации и достаточной независимостью для получения наиболее достоверной информации. Именно с этой необходимостью сопряжены основные сложности при работе с подобными сетями – добровольное участие в консультационном процессе может привести к недостаточному представительству всех стейкхолдеров. Кроме того, консультационный процесс является наиболее эффективным на начальном этапе, что, как правило, требует высокого уровня доверия между представителями Еврокомиссии и членами сети²⁸⁹. В то же время взаимодействие с данным типом сетей позволяет обеспечить значительно более широкое представительство заинтересованных сторон, в том числе учесть национальную проблематику по сравнению с обращением к крупным брюссельским лоббистским группам и организациям. Как отмечается, подобные сети способны транслировать уже в некотором роде агрегированную общеевропейскую позицию путем предварительного структурирования интересов своих членов. Более того, данные сети впоследствии могут быть применены для мониторинга и имплементации решений²⁹⁰.

Среди сетей, созданных для имплементации принятых решений, упоминаются *Joint Research Centre, National Education Agencies, Future Competition Authorities Network*, сети организаций, задействованных в имплементации экологической политики ЕС (*IMPEL*) и некоторых других областей политики: *EU Medical Evaluation Agency (EMEA), Innovation Relay Centre (IRC Network)*. В них, как правило, входят национальные агентства, а также эксперты и стейкхолдеры. Существенным отличием данных сетей является значительно более высокая степень структуризации и иерархизации по сравнению с иными типами сетей, а также финансирование со стороны ЕС. Роль Комиссии варьируется в зависимости от принадлежности каждой отдельно взятой политики к одной из сфер компетенций. С учетом того, что имплементация решений во многом зависит от действий на местном уровне, одним из первоочередных преимуществ взаимодействия с данными сетями является то, что они допускают более гибкие действия на локальном уровне и часто

---

²⁸⁶ Ibid.

²⁸⁷ Conference of European Directors of Roads [Official website]. Mode of access: <http://www.cedr.fr/home/>.

²⁸⁸ European Commission, Section “Environment” [Official website]. Mode of access: http://ec.europa.eu/environment/iczm/index_en.htm.

²⁸⁹ Report of Working Group, Networking People for a Good Governance in Europe, May 2001. P. 249–250.

²⁹⁰ Ibid.

повышают эффективность за счет привлечения стейкхолдеров. Тем не менее имплементация решений местными акторами может выполняться различными способами, зачастую отличными от видения наднациональных институтов. Высокая степень иерархизации в совокупности с правилами, обязательными к исполнению, может негативным образом сказаться на сетевой эффективности, в то же время существует риск недостаточности подотчетности и легитимности в связи с обращением к сетевой структуре организации²⁹¹.

К перечню *сетей, созданных для выработки политики*, причислены Комитеты по статистике, Комитеты по отходам, упаковочным отходам и свалкам, Органы стандартизации, *Administrative Cooperation Network*, *Gas and Electricity Regulatory Fora*. Членами данных сетей в целом являются назначенные представители национальных властей. Этот тип сетей является наиболее иерархичным и структурированным из всех причисленных, отличается высокой степенью административного регулирования и чаще всего сводит участие стейкхолдеров к минимуму (Флорентийское и Мадридское отделения FORA, а также органы стандартизации являются исключением, поскольку часто контактируют со стейкхолдерами)²⁹². Работа с этой категорией сетей позволяет быстро находить различные решения и выбирать наиболее подходящие из них путем «бенчмаркинга»²⁹³; для совместной политики создание сети позволяет избежать дипломатических издержек и излишнего «торга»; межправительственные сети обеспечивают гибкость, связи с локальным уровнем, обмен наилучшими действующими практиками (что немаловажно, например, на горизонтальном уровне – между секретариатами). Однако с повышением степени иерархичности данных сетей снижается скорость и эффективность их работы. В то же время отмечается недостаточный уровень прозрачности и подотчетности в трансправительственных сетях.

Таким образом, политические сети в силу особенностей своего функционирования способны обеспечить выработку более эффективной и, по мнению ряда исследователей, более легитимной политики, поскольку не опираются на ресурсы одного института и не ограничены, в отличие от государственных и надгосударственных институтов, в полномочиях или сфере компетенции²⁹⁴. Во-первых, по убеждению Дж. Куимана, это связано с тем, что сетевая форма организации политического процесса, при которой задействовано большое разнообразие стейкхолдеров, предоставляет возможность сделать его более инклюзивным и активным, на ранних стадиях определить возможные проблемы и найти для них решения прежде, чем они возникнут²⁹⁵. Кроме того, сетевая форма организации обладает более высокой степенью адаптивности и гибкости, что немаловажно в условиях высокой вероятности изменения исходных условий. Во-вторых, политические акторы, действующие на уровне ЕС, часто прибегают к сетевой форме взаимодействия с имеющимися контактами, чтобы избежать или смягчить издержки, связанные с коллективными действиями в различных сферах

---

²⁹¹ Ibid.

²⁹² Ibid.

²⁹³ Бенчмаркинг (от англ. benchmarking) – процесс определения, анализа, отбора, сопоставления, оценки и адаптации примеров эффективного управления с целью повышения эффективности собственной работы.

²⁹⁴ Besussi E. Policy networks: conceptual developments and their European applications // Center for Advanced Spatial Analysis. Working paper series (102). London: University College London, 2006. P. 8.

²⁹⁵ см.: Kooiman J. Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interactions // Debating Governance: Authority, Steering and Democracy / J. Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2000.

политики²⁹⁶. В-третьих, политические сети создают условия для формирования решения, основанного на консенсусе, что способствует снижению вероятности возможного недовольства принятым решением и препятствования его имплементации²⁹⁷. В-четвертых, политические сети являются эффективным инструментом получения доступа к ресурсам (например, информации или экспертным знаниям), к которым сложно или вовсе невозможно получить доступ иным путем.

Несмотря на то что сети являются частью реальной практики управления, процессы управления в ЕС характеризуются намного меньшей степенью сетевого управления, чем это отражено в научной литературе, а политика ЕС во многом формулируется и реализуется в нескольких перекрывающихся переговорных системах, которые можно охарактеризовать как многоуровневые политические сети²⁹⁸. В то же время формальные и неформальные сетевые отношения, которые охватывают все сектора и уровни государственного управления ЕС, являются во многом ограниченными и ассиметричными и потому не удовлетворяют критериям сетевого управления, подразумевающим практически полный отказ от иерархичных структур²⁹⁹. Это, впрочем, не означает, что неформальные отношения между государственными и частными акторами должны быть отброшены, как не имеющие отношения к политическому процессу ЕС³⁰⁰, скорее это говорит о том, что в данном случае корректнее говорить об управлении *при помощи* сетей. Иными словами, с учетом ранее упомянутой высокой сложности политического процесса в Европейском союзе и потребности его институтов в экспертном знании для формулировки более эффективной политики и законодательства, политические сети *поддерживают* функционирование многоуровневого управления и оперируют «в тени иерархии», отбрасываемой как наднациональными институтами ЕС³⁰¹, так и государствами³⁰².

Европейская комиссия, как основной «центр притяжения» для политических сетей в ЕС, использует ресурсы частных акторов, групп интересов и сетей для увеличения своих управленческих возможностей. В то же время Комиссия стремится сохранить свою автономию и не заинтересована в расширении участия частных акторов, выходящих за рамки неофициальных и официальных консультаций³⁰³. В данном контексте представляется вероятным сохранение преобладания наднациональных властей в ЕС над сетевой составляющей управления.

---

²⁹⁶ Berardo R., Scholz J.T. Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection and Cooperation in Estuaries // American Journal of Political Science. 2010. Vol. 54 (3). P. 632.

²⁹⁷ Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations / B. Marin, R. Mayntz (eds.). Frankfurt, Boulder, Campus: Westview, 1991.

²⁹⁸ Börzel T.A. European Governance – Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy // Journal of Common Market Studies. 2010. Vol. 48. Is. 2. P. 191–219.

²⁹⁹ Börzel T.A., Heard-Laureote K. Op. cit. P. 139.

³⁰⁰ Informal Governance in the European Union / T. Christiansen, S. Piattoni (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2003; Kaiser W. Introduction: Networks in European Union Governance // Journal of Public Policy. Cambridge University Press, 2009. Vol. 29. Is. 2. P. 131–133.

³⁰¹ Подробнее см.: Börzel T. A. European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy // Paper prepared for the European Union Studies Association meeting. Montreal, 2007.

³⁰² Scharpf F.W. Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations // Journal of Theoretical Politics. 1994. Vol. 6. Is. 1. P. 38–40; Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Ten Years On // Organization Studies. 2007. Vol. 28. Is. 8. P. 1253.

³⁰³ Börzel T. A. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? // Public Administration. 2011. Vol. 89. Is. 1. P. 54.

2.4. Сети и экологическая политика ЕС

В 1970-е годы страны Европейского экономического сообщества, в особенности Германия и Франция, ввели собственные природоохранные практики, следуя в фарватере признанного лидера в области экологического управления тех времен – США. В 1972 г. Еврокомиссией была принята 1-я Программа действий в области окружающей среды для ЕС на период с 1973 по 1976 год, сфокусированная на проблемах отходов и загрязнения воды. В каждой последующей европейской программе круг затрагиваемых вопросов расширялся. Как отмечают британские исследователи Ш. Бретерон и Дж. Воглер, с этого времени процесс европейской интеграции оказался под воздействием двух параллельных тенденций: растущей международной озабоченности экологической проблематикой, начавшей обретать институциональное оформление, и внутриевропейским влиянием передовых государств-членов, старавшихся перенять природоохранные американские практики³⁰⁴.

С начала 1990-х годов ЕС стал восприниматься на международной арене как важный актор в вопросах, связанных с регулированием экологической политики, а в некоторых из этих вопросов, например, в борьбе с глобальными климатическими изменениями, его признали лидером. Сегодня с точки зрения климатической политики, общей стратегии и методов ее воплощения ЕС разительно отличается от США, выстраивая свою деятельность вокруг приверженности принципам международного права и многосторонности. Однако исследователи расходятся в оценках эффективности проводимой ЕС климатической политики. В то время как некоторые считают ее в достаточной степени эффективной³⁰⁵, целый ряд других авторов отмечают серьезные недочёты выбранного ЕС курса³⁰⁶. Как представляется, причина подобных разногласий кроется в различиях подходов ученых к исследованию данной темы.

В основе климатической политики ЕС лежат принципы многосторонности и международного права, приверженность концепции устойчивого развития, а также ориентация на упреждающие действия с учетом существующих научных исследований, указывающих на антропогенную природу наблюдаемых климатических изменений. ЕС стремится к подписанию международных договоров, которые могли бы повысить эффективность решений по климату при участии максимально возможного числа государств. Ограничение выбросов парниковых

---

³⁰⁴ Bretheron C., Vogler J. The European Union as a Global Actor. London: Routledge, 2006.

³⁰⁵ Axelrod R.S., Schreurs M.A. Environmental policy making and global leadership of the European Union // The global environment. Institutions, law and policy / Ed. by R.S. Axelrod, S.D. VanDeveer. London: Sage, 2015. P. 157–186; Groen L., Niemann A., Oberthür S. The EU's Role in International Climate Change Policy-Making: A Global Leader in Decline? // Global Power Europe / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. Berlin; London: Springer, 2013. P. 37–54; Wyrzel R.K.W., Connolly J. Conclusion: the European Union's leadership role in international climate politics reassessed // The European Union as a leader in international climate change politics / Ed. by R.K.W. Wyrzel, J. Connolly. London: Routledge, 2010. P. 271–290; Oberthür S., Roche K.C. EU Leadership in international climate policy: achievements and challenges // The International Spectator. 2008. Vol. 43. Is. 3. P. 35–50.

³⁰⁶ Leontitsis V. Environmental Policy // Politics in the European Union / I. Bache, S. George, S. Bulmer (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 448–465; Kilian B., Elgström O. Still a Green Leader? The European Union's Role in International Climate Negotiations // Cooperation and Conflict. 2010. Vol. 45. Is. 3. P. 255–273; Egenhofer C., Georgiev A. Why the Transatlantic Alliance Climate Change Partnership Matters More Than Ever. Brussels: CEPS, 2010; Мельникова С.И. Эмиссия парниковых газов в ЕС: две стороны одной медали // Экологический вестник России. 2013. № 8. С. 30–36; Сафонова Ю.А. «Новая» Европа: ключевые противоречия реализации новой энергетической политики ЕС // Пространство и Время. 2010. № 1. С. 135–144.

газов лишь в рамках ЕС было бы бессмысленно. Такие меры заведомо не дадут должного эффекта, учитывая, что по данным за 2015 г. все 28 государств-членов ЕС ответственны за 10% от общих выбросов (для сравнения: Китай – за 29%, США – за 14%, Индия – за 7%, Россия – за 5%)³⁰⁷.

Экологическая и климатическая политика ЕС основана на общем для всех стран-членов видении устойчивого развития. Оно впервые было изложено в Амстердамском договоре 1997 г., а впоследствии неоднократно подкреплялось и уточнялось в Стратегии устойчивого развития 2001 г.³⁰⁸ и ее последующих редакциях 2006 г.³⁰⁹ и 2009 г.³¹⁰, а также в Стратегии «Европа-2020»³¹¹. Согласно определению ООН, на которое ориентируется ЕС при выработке собственной политики и законодательства, устойчивое развитие «удовлетворяет потребности настоящего времени, не ставя под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои собственные потребности»³¹². Оно, таким образом, подразумевает баланс между тремя направлениями политики: экономическим развитием, социальной справедливостью и защитой окружающей среды.

Отдельного рассмотрения заслуживает принцип упреждающих действий (*precautionary principle*). Он отражает повышенное внимание Брюсселя к экспертным оценкам и научной информации при выработке внутренней и внешней политики, что обусловлено необходимостью для наднациональной власти находить решение в случаях, когда невозможно достичь согласия между большим числом государств-членов с не совпадающими интересами в этой области. В 1992 г. принцип упреждающих действий впервые был включен в Маастрихтский договор. Но наиболее четко данный принцип прописан в Коммюнике Комиссии от 2 февраля 2000 г. Там указано, что он будет применяться в тех случаях, когда имеющиеся экспертные данные, несмотря на возможную их неточность или неполноту, указывают на вероятные риски либо угрозы для людей, животных, растений или всей окружающей среды в целом, и преодолеть их не представляется возможным при существующем уровне защиты. При этом подчеркивается, что применение принципа упреждающих действий не должно приводить к дискриминации на рынке или непоследовательности в европейской политике, которую, в свою очередь, необходимо пересматривать в случае появления новых научных данных³¹³. Следуя

³⁰⁷ Trends in global CO₂ emissions: 2014 Report [Electronic resource] // PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. 2016. Mode of access: http://edgar.jrc.ec.europa.eu/news_docs/jrc-2016-trends-in-global-co2-emissions-2016-report-103425.pdf.

³⁰⁸ European Commission. A Sustainable Europe for a Better World:

A European Union Strategy for Sustainable Development Communication from the European Commission.COM(2001)264 final (2001) [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0264&from=EN>.

³⁰⁹ Review of the EU Sustainable Development Strategy (EU SDS) (2006) [Electronic resource] // Council of the European Union. Mode of access: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010917%202006%20INIT>.

³¹⁰ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Mainstreaming sustainable development into EU policies: 2009. Review of the European Union Strategy for Sustainable Development (2009) [Electronic resource]. Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52009DC0400>.

³¹¹ European Commission. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth.COM(2010) 2020 (2010) [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

³¹² World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Report (1987) [Electronic resource] // UN documents: gathering a body of global agreements. Mode of access: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf>.

³¹³ European Commission. Communication on the precautionary principle.COM(2000) 1 final (2000)

этому принципу во внутренней политике, ЕС активно продвигал его и на международном уровне, что привело к закреплению данного принципа в РКИК ООН.

В 2005 г. Европейский совет утвердил «двухградусную цель» в качестве основы как внутренней, так и внешней экологической политики ЕС. В 2007 г., основываясь на сценарии сокращения выбросов, разработанном МГЭИК, Европейский союз призвал развитые страны к 2020 г. сократить выбросы парниковых газов на 30%, а к 2050 г. – на 60-80%; для быстро развивающихся государств был предложен показатель в 15% и 30% соответственно. Сам ЕС был готов снизить свои выбросы на 30% в 2020 г. при условии, что остальные развитые страны возьмут на себя сопоставимые обязательства. В противном случае ЕС заявил о готовности сократить собственные выбросы только на 20% в одностороннем порядке³¹⁴. Приведенный пример показывает, что достаточное число влиятельных европейских политиков были готовы принять за основу проводимой политики научные данные, представленные МГЭИК, несмотря на шаткость научной базы. Еще одним подтверждением этой готовности стало принятие в 2009 г. обязательного к исполнению Климатического и энергетического пакета ЕС-2020³¹⁵.

Помимо нормативной составляющей, в основе климатической политики Европейского союза лежит также и общий интерес государств-членов. Во-первых, разработка и внедрение технологий возобновляемых или альтернативных источников энергии, а также повышение энергоэффективности позволят снизить зависимость Европы от внешних поставок углеводородов, что привязывает борьбу с глобальным изменением климата к проблематике энергетической безопасности. Во-вторых, разработка и внедрение инновационных и экологических энергетических технологий, помимо очевидной пользы для окружающей среды, позволит ЕС как пионеру в данной области добиться существенного конкурентного преимущества перед государствами, не озаботившимися подобными мерами, а также снизить для государств-членов потенциальную цену устранения негативных последствий вероятных климатических изменений. В-третьих, после двух провальных референдумов по проекту конституции ЕС (во Франции и Нидерландах в 2005 г.) Евросоюзу, потерпевшему крупную неудачу в институциональной реформе, хотелось предъявить миру успешный пример трансграничного сотрудничества, чтобы подтвердить важность продолжения европейской интеграции. Как отмечает профессор Колледжа Европы в Брюгге С. Шунц, после 2005 г. климатическая политика ЕС, особенно ввиду её высокой степени поддержки населением европейских стран, стала своеобразной «визитной карточкой» ЕС³¹⁶.

В рамках настоящего исследования представляется целесообразным ограничить круг экологических вопросов климатической политикой ЕС, поскольку, во-первых, данная проблематика является одной из приоритетных, а во-вторых, на международном уровне существует международный климатический режим, что позволит провести некоторые параллели между сетями на наднациональном уровне.

Проблема климатических изменений, как и вопросы защиты окружающей среды в целом, относятся к сфере совместной компетенции ЕС и государств-членов,

---

Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52000DC0001>.

³¹⁴ Council of the European Union. Presidency Conclusions press-release, D/07/1(2007) [Electronic resource]. Mode of access: http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-07-1_en.htm.

³¹⁵ European Commission. The 2020 climate and energy package [Electronic resource]. Mode of access: http://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/2020/index_en.htm.

³¹⁶ Schunz S. Beyond leadership by example: towards a flexibly EU foreign climate policy // Working Paper. Global Issues Division. Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2011.

то есть государства-члены вправе осуществлять свою компетенцию в той мере и до тех пор, в которой и до которых ЕС сам ею не воспользовался. Соответственно, международные соглашения в области защиты окружающей среды подписывают как ЕС, так и его государства-члены. Юридические обязательства, взятые на себя Европейским союзом в рамках международных соглашений в области защиты окружающей среды и борьбы с глобальным изменением климата, дополняют обязательства отдельных государств-членов, а соблюдение таких соглашений тоже относится к сфере совместной ответственности европейских институтов и национальных правительств. Иными словами, в случае нарушения одного из положений международного договора – например, обязательства по сокращению выбросов парниковых газов на 8%, заложенного в Киотском протоколе, ответственность ляжет не только на Европейский союз, но и на не справившиеся государства. С момента ратификации подобные соглашения становятся частью наднационального законодательства ЕС, а обязанности по контролю их соблюдения и по урегулированию споров попадают в компетенцию Суда ЕС³¹⁷. Участие ЕС в международном климатическом режиме не заменяет, а дополняет деятельность государств-членов, что порождает достаточно сложную систему взаимодействия между множеством акторов.

Если рассматривать климатическую политику ЕС с точки зрения многоуровневого управления, ее можно разделить на три «слоя»:

- международный, в рамках РКИК ООН;
- европейский, который включает наднациональное законодательство ЕС;
- национальный, который включает международные обязательства ЕС, а также индивидуальные обязательства государств-членов и их национальную и региональную экологическую и климатическую политику, которая может разниться от государства к государству в зависимости от индивидуальных политических, экономических, социальных и экологических условий.

При этом акторов, задействованных в климатической политике, можно условно разделить на две группы. К первой относятся *наднациональные институты*, а именно Европейская комиссия, Европейский парламент и Совет министров. Ко второй группе относятся *негосударственные акторы* – некоторые контрагенты официальных институтов, такие, как экологические НПО, представители бизнеса, мозговые центры и консалтинговые агентства, представляющие какую-либо из сторон. В зависимости от своих возможностей и приоритетов они способны формировать коалиции и сети различного характера по вопросам повестки дня, а также принимать участие в политическом процессе на всех уровнях управления, от национального до международного, например, содействуя процессу имплементации решений, лоббируя наднациональные институты или предоставляя экспертную оценку³¹⁸.

На уровне ЕС политические сети в климатической политике проявляются как на этапе принятия, так и на этапе имплементации решений.

Как отмечает П. Невелл, сети формирующиеся на этапе процесса принятия решений, как правило, фокусируются на двух полярных целях: в то время, как одни сети нацелены на принятие решения, содержащего строгие обязательства, другие, напротив, стремятся продвинуть наиболее общее решение, в идеале вовсе не

³¹⁷ Tabau A.-S., Maljean-Dubois S. Non-compliance Mechanisms: Interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union // European Journal of International Law. 2010. Vol.21. Is. 3. P. 750.

³¹⁸ Creitaru I. How Keen on Being Green? The EU Climate Change Strategy under the Lens of Multi-level Governance. Geneva. European Institute of the University of Geneva, 2009. [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.unige.ch/gsi/files/3214/0351/6348/CREITARU.pdf>.

содержащее никакого политического действия³¹⁹. И хотя в данном случае государства остаются основными акторами в борьбе за принятие или непринятие отдельных решений, их интересам противостоят или же поддерживают сложные политические сети, состоящие из экологических НПО, лоббистских групп, исследовательских организаций, профессиональных ассоциаций, СМИ и т.п.³²⁰.

Сети, поддерживающие принятие решений по вопросам климатической политики в Европейском союзе, традиционно состоят из исследовательских институтов, экологических НПО и СМИ, что объясняется ориентированностью ЕС на принцип упреждающих действий. Однако, несмотря на общую задачу, подобные сети не всегда едины относительно подходов и способов решения климатических вызовов, как правило определяющим становится социально-экономический бэкграунд.

Сети, стремящиеся противостоят принятию политических решений состоят, как правило, из представителей промышленности и бизнеса, не в последнюю очередь из-за действующего на уровне ЕС принципа «загрязнитель платит», интересы промышленности и бизнеса напрямую затрагивает большая часть природоохранного законодательства, в первую очередь в части мер, направленных на сокращение выбросов парниковых газов. В подобной ситуации аргументация таких сетей строится вокруг научной неопределенности и негативных экономических последствий, а их позиция, как указывает П. Невел, подкрепляется наличием значительных ресурсов, способностью эффективно оказывать политическое давление, возможностью использовать наиболее продвинутые пути и точки доступа, богатый опыт лоббирования собственных интересов на всех уровнях (что особенно справедливо для представителей традиционных отраслей энергетического сектора)³²¹, а также заинтересованностью самих государств в благополучии ключевых секторов экономики³²².

Другую большую группу сетей в климатической политике Европейского союза составляют сети, формирующиеся на этапе имплементации решений. Такие сети играют значимую роль, поскольку имплементация принятых на уровне ЕС решений в целом является обязанностью государств-членов и подобный межправительственный аспект административного управления в ЕС ставит в уязвимое положение перспективы соблюдения наднационального законодательства. Поскольку национальные экологические структуры, практики и законодательство могут отличаться друг от друга, большое значение имеет обмен информацией и практиками между ними, когда речь идет о наднациональных нормах. Важность сетей, поддерживающих имплементацию общеевропейского законодательства, подчеркивается Европейской комиссией, в частности, в Коммюнике 2012 г. об улучшении предоставляемых выгод от мер по защите окружающей среды говорится о том, что знания об осуществлении экологической политики могут быть улучшены путем работы с государствами-членами и диалога с сетями инспекторов, прокуроров и судей для определения важнейших категорий информации и наилучших средств сбора и сопоставления данных³²³.

³¹⁹ Newell P. *Climate for Change. Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. P. 118.

³²⁰ Creitaru I. *Op. cit.* P. 80.

³²¹ Newell P. *Op. cit.* P. 97–99.

³²² Levy D. *Business and International Environmental Treaties: Ozone Depletion and Climate Change* // *California Management Review*. 1997. Vol. 39(3). P. 61.

³²³ Communication on improving the delivery of benefits from EU environment measures: building confidence through better knowledge and responsiveness. COM 2012 (95). [Electronic resource]. Mode of access: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0095:FIN:EN:PDF>

В настоящий момент в Европейском союзе функционирует по меньшей мере три институционализированные сети, напрямую или косвенно занимающиеся экологическими вопросами при поддержке наднациональных институтов: Еврогорода (*Eurocities*), Зеленая паутина (*Green Spider Network, GSN*) и Сеть ЕС по имплементации и правоприменению экологического законодательства (*European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law, IMPEL*). Впрочем, помимо содействия имплементации наднационального законодательства, данные сети также по некоторым вопросам принимают участие в процессе принятия решений. Д. Коэн и М. Тэтчер характеризуют подобные сети как «регуляторные». При этом Д. Коэн и М. Тэтчер различают их между собой в зависимости от общей «жесткости» – от мягких к жестким, где на одной части спектра находятся координационные сети, а на противоположном – сети, принимающие участие в разработке вторичного законодательства на уровне ЕС³²⁴. Таким образом, чем дальше проходит сеть по пути от простого обмена информацией к формированию норм и правил или даже обеспечения соблюдения правил для регулируемых объектов, тем сложнее становится ее структура и большей формализации она требует. Иными словами, чем ближе сеть вписывается в работу наднациональных институтов и чем сильнее выходит из «тени иерархии», тем требуется больше оперативного потенциала, усиленного контроля со стороны членов и упрощения процесса принятия решений (т. е. происходит отход от принятия решений путем консенсуса), а значит и институционализации³²⁵. Согласно исследованию европейской группы ученых, изучивших более 30 регуляторных сетей, сети экологической направленности в редких случаях доходят до «средней степени жесткости», как *IMPEL Network*, большая же их часть, такие как, например, Европейская сеть глав агентств по охране окружающей среды, (*European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network*) и Европейские консультативные советы по окружающей среде и устойчивому развитию (*The European Environment and Sustainable Development Advisory Councils, EEAC*) остаются скорее мягкими сетями³²⁶.

Eurocities, основанная в 1986 г., объединяет избранных представителей местных и муниципальных администраций 140 крупных европейских и 45 партнерских городов³²⁷. Основной задачей сети является укрепление роли местных органов власти в многоуровневом управлении по экономическим, социальным, культурным, образовательным и экологическим вопросам. Работа по экологической проблематике ведется по пяти направлениям в рамках рабочих групп: качество воздуха, климатические изменения и энергоэффективность; зеленые зоны и биоразнообразие; шум; управление отходами; управление водными ресурсами.

Green Spider Network была основана в 1995 г. по инициативе Европейской комиссии как неформальная сеть, объединившая представителей информационных и коммуникационных подразделений европейских национальных природоохранных министерств и агентств³²⁸. Работа сети сфокусирована на обмене информацией и

³²⁴ Coen D., Thatcher M. Network governance and multi-level delegation: European networks regulatory agencies // *Journal of Public Policy*. 2008. Vol. 28. P. 49–71.

³²⁵ Agranoff R. *Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations*. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007.

³²⁶ Iborra S.S., Saz-Carranza A., Fernández-i-Marín X., Albareda A. The Governance of Goal-Directed Networks and Network Tasks: An Empirical Analysis of European Regulatory Networks. // *Journal of Public Administration Research and Theory* 2018. Vol. 28, Is. 2. P. 282.

³²⁷ Eurocities [Official website]. Mode of access: http://www.eurocities.eu/eurocities/about_us.

³²⁸ European Commission. Environment. Green Spider Network [Electronic resource]. Mode of access: http://ec.europa.eu/environment/networks/greenspider/index_en.htm.

практиками управления и имплементации решений с целью повышения эффективности общеевропейской экологической политики, кроме того сеть активно используется ЕК для контакта с целевыми группами, а также во время консультаций для получения обратной связи по текущим инициативам.

Сеть ЕС по имплементации и правоприменению экологического законодательства (*IMPEL Network*) была образована в 1992 г. как неформальная сеть представителей регуляторов и официальных органов власти государств-членов ЕС, задействованных в процессе имплементации экологического законодательства. Примечательно, что историю создания сети можно отследить до 1989 г.: до парижской встречи ЮНЭП по вопросам регулирования загрязнений. В конечном итоге в ЕС была принята Директива 96/61/ЕС о комплексном предотвращении и контроле загрязнений, которая, вполне естественно, потребовала большой предварительной работы профильных органов государств-членов. В итоге необходимость сетевого взаимодействия по вопросам экологического регулирования обсуждалась на заседании Совета министров (в его экологической конфигурации) в 1991 г., а первая встреча участников сети состоялась в 1992 г. в Великобритании.

В 1996 г. Европейская комиссия официально признала *IMPEL Network* в качестве важного инструмента сотрудничества и наращивания потенциала для экологической политики³²⁹, что стало основой для развития сотрудничества между *IMPEL Network* и Комиссией.

Рисунок 2. Структура IMPEL Network

Источник: European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. Organisation [Official website]. Mode of access: <https://www.impel.eu/about-impel/organisation/>

По мере того, как развивалась деятельность этой сети, возрастали и потребности в определении ее юридического статуса при сохранении сетевой организационной структуры, которая позволила бы систематизировать работу с официальными институтами и облегчить процесс привлечения финансирования. В 2008 г. сеть была формализована и зарегистрирована в качестве некоммерческой

³²⁹ COMMUNICATION FROM THE COMMISSION - IMPLEMENTING COMMUNITY ENVIRONMENTAL LAW. COM/96/0500 [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:51996DC0500&qid=1539429753596&from=EN>.

ассоциации в соответствии с бельгийским законодательством³³⁰, что в очередной раз подтверждает важность нахождения в поле брюссельского «пути доступа». Необходимо обратить внимание, что часть финансирования *IMPEL Network* получает в рамках финансового инструмента ЕС, направленного на поддержку проектов в области охраны окружающей среды и климата – программы *LIFE (Programme for the Environment and Climate Action)*³³¹.

Как видно из рисунка 2, работа в *IMPEL Network* в настоящий момент ведется по пяти направлениям:

- 1) Индустрия и качество воздуха.
- 2) Отходы и трансграничные перевозки.
- 3) Водные и земельные ресурсы.
- 4) Охрана природы (т.е. биоразнообразие).
- 5) Передовые инструменты и подходы.

Главной задачей *IMPEL Network* является повышение эффективности применения экологического законодательства в ЕС через повышение осведомленности, наращивание потенциала, проведение экспертной оценки, обмен информацией и опытом в области правоприменения экологического законодательства (в том числе и на международном уровне)³³².

IMPEL Network приняла участие в разработке и принятии Рекомендаций, предусматривающих минимальные критерии для экологических инспекций в государствах-членах ЕС (*Recommendation providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States, RMCEI*³³³)³³⁴, представив свое видение по их осуществлению, в особенности в отношении планирования инспекций. Кластер *IMPEL Network* «Отходы и трансграничные перевозки» разработал методики и практические руководства по проведению инспекций, а также содействовал развитию программ обмена для инспекторов и организовал совместные инспекции по отгрузкам отходов. Несмотря на это, *IMPEL network* подвергается критике за то, что неформальный характер деятельности сети не позволил ей добиться существенных результатов в совершенствовании природоохранного законодательства в государствах-членах³³⁵. Однако необходимо отметить, что *IMPEL Network* вносит заметный вклад в разработку методологий и практических инструментов для правильного таргетинга и планирования проверок, а практическая полезность большинства проектов *IMPEL Network* высоко оценена заинтересованными сторонами и Комиссией, поскольку она предоставляет важные для функционирования ЕК экспертные знания и оценки, а также способствует решению болезненной проблемы имплементации экологического законодательства, что оказывает воздействие не только на качество экологической политики ЕС, но и косвенно способствует лучшему исполнению международных обязательств ЕС, в

³³⁰ History of IMPEL: Collaborating across Europe to achieve a better environment [Electronic resource] // European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law. 2015. Mode of access: <http://impel.eu/wp-content/uploads/2015/07/History-of-IMPEL.pdf>.

³³¹ European Commission. Environment. LIFE Programme [Electronic resource]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/environment/life/>

³³² European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law [Official website]. Mode of access: <https://www.impel.eu/about-impel/>.

³³³ Recommendation of the European Parliament and of the Council of 4 April 2001 providing for minimum criteria for environmental inspections in the Member States. Document 32001H0331. [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32001H0331>

³³⁴ European Commission. Environment. Legal Compliance Implementation [Official website]. Mode of access: <http://ec.europa.eu/environment/legal/law/inspections.htm>.

³³⁵ Hedemann-Robinson M. Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges. Routledge-Cavendish, 2006.

частности, по вопросам климата.

Весьма любопытным примером имплементационной сети является Европейская сеть глав агентств по охране окружающей среды (*European Network of the Heads of Environment Protection Agencies, EPA Network*), функционирующая с 2003 г.³³⁶ *EPA Network*, в которую входят главы национальных агентств по охране окружающей среды и схожих органов государств-членов ЕС, можно считать неформальной, поскольку ее структура не подразумевает наличие совета, она не имеет финансирования (члены сети финансируют свою деятельность из собственных средств), строгих правил или процедур. Это означает, что *EPA Network* предоставляет своим членам площадку для обмена передовым опытом и мнениями без необходимости поддерживать национальные позиции и рассматривать политические последствия³³⁷. Тем не менее, деятельность *EPA Network* явно поддерживается наднациональными институтами ЕС, поскольку представитель Комиссии присутствует в качестве наблюдателя на пленарных встречах, которые проходят дважды в год, а Европейское природоохранное агентство предоставляет организационную и секретарскую поддержку.

EPA Network организует свою работу по темам, представляющим интерес в текущий момент для членов сети, через различные группы интересов. При создании сети существовало три группы интересов:

- 1) Оценка эффективности,
- 2) Устойчивое использование природных ресурсов и
- 3) Сельское хозяйство.

В настоящий момент (в 2018 г.) в *EPA Network* функционируют девять групп интересов:

- 1) Лучшее регулирование.
- 2) Гражданская наука.
- 3) Изменение климата и адаптация.
- 4) ГМО.
- 5) Зеленая экономика и экономика замкнутого цикла.
- 6) Пластик.
- 7) Снижение шума.
- 8) Западные Балканы.
- 9) Улавливание и хранение углерода³³⁸.

Группы интересов функционируют на протяжении заданного промежутка времени или до тех пор, пока к рассматриваемому вопросу сохраняется интерес. При этом, сеть старается минимизировать свои расходы на функционирование, а потому большая часть взаимодействия происходит при помощи средств связи³³⁹, а также через закрытую часть сайта.

---

³³⁶ European Network of the Heads of Environment Protection Agencies [Electronic resource]. Mode of access: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/>.

³³⁷ Fawcett W. Informal environmental networking: the EPA Network example // Environmental Enforcement Networks Concepts, Implementation and Effectiveness / M. Faure, P. De Smedt, A. Stas (eds.). 2015. P. 323–325.

³³⁸ European Network of the Heads of Environment Protection Agencies. "EPA Network members" [Electronic resource]. Mode of access: http://epanet.pbe.eea.europa.eu/european_epas

³³⁹ The EPA Network Sharing experiences across Europe. European Network of the Heads of Environment Protection Agencies. 2013. [Electronic resource]. Mode of access: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/foI249409/epa-brochure-final-web.pdf>. P. 12.

Рисунок 3. Структура EPA Network

Источник: The EPA Network Sharing experiences across Europe. European Network of the Heads of Environment Protection Agencies. 2013. [Electronic resource]. Mode of access: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/fol249409/epa-brochure-final-web.pdf>. P. 6.

Часть групп интересов находится в постоянном взаимодействии с Комиссией, предоставляя необходимую информацию и делясь опытом в качестве реальных практиков. Кроме того, *EPA Network* также сотрудничает с Сетью ЕС по имплементации и правоприменению экологического законодательства (*IMPEL Network*) и Европейской сетью глав природоохранных агентств (*European Network of Heads of Nature Conservation Agencies, ENCA*)³⁴⁰, что вполне естественно, поскольку около половины членов *EPA Network* задействованы в работе *IMPEL Network* и порядка 20% представлены в *ENCA*³⁴¹. Сотрудничество состоит в проведении совместных встреч и создании совместного контрольного перечня для оценки практичности и правоприменимости законодательства с *IMPEL Network*.

Помимо текущей консультативной деятельности относительно реальных практик управления, *EPA Network* удалось оказать влияние на дизайн 7-й Программы действий ЕС в области окружающей среды (*7th Environment Action Programme, EAP*): участники сети предоставили Комиссии свое видение основных приоритетов новой 7-й Программы³⁴², а также свою оценку итогов 6-й Программы³⁴³.

³⁴⁰ Также является неформальной сетью. Создана в 2007 г., по структуре, целям и тематике схожа с *EPA Network*, однако в целом в большей степени сфокусирована на сохранении био и гео-разнообразия. Подробнее с деятельностью *ENCA* можно ознакомиться на сайте: The European Nature Conservation Agency Heads Network [Official Website]. Mode of access: <https://www.encanetwork.eu/>.

³⁴¹ The EPA Network Sharing experiences across Europe. European Network of the Heads of Environment Protection Agencies. 2013. [Electronic resource]. Mode of access: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/fol249409/epa-brochure-final-web.pdf>. P. 16.

³⁴² EPA Network letter on 7EAP – October 2010. [Electronic resource]. Mode of access: http://epanet.pbe.eea.europa.eu/fol249409/letter-to-environment-commissioner-on-7th-environment-action-programme-oct-20/download/en/1/Letter%20to%20Environment%20Commissioner%20on%207th%20Environment%20Action%20Programme%20Oct%2020%202010_final.pdf.

³⁴³ 6 EAP public consultation response by the EPA Network- April 2011. [Electronic resource]. Mode of access: <http://epanet.pbe.eea.europa.eu/fol249409/better-regulation/epa-network-6eap-consultation-response.pdf/download/en/1/EPA%20Network%20-%206EAP%20Consultation%20response.1.pdf>.

В итоге большая часть приоритетов была включена в принятую в 2013 г. 7-ю Программу действий ЕС в области окружающей среды³⁴⁴.

Таким образом, политические сети можно обнаружить на всех этапах политического процесса ЕС в области экологии и борьбы с климатическими изменениями, однако степень их влияния, характер деятельности и размеры варьируются в зависимости от множества параметров. Кроме того, внутренняя структурная конфигурация и степень институционализации таких сетей зависит от того, насколько сильно они выходят из «тени иерархии» и насколько близко взаимодействуют с наднациональными институтами.

***

Необходимо отметить, что описанные в данной главе пути доступа к процессу принятия решений не являются взаимоисключающими. В то же время между ними имеются существенные различия с точки зрения достигаемости, которые по-разному проявляются для различных групп интересов. Национальный путь доступа остается приоритетным для достаточно широкого круга групп интересов и политических сетей в силу ограниченности их ресурсов на общеевропейском уровне, он сопряжен с определенными организационными и функциональными недостатками действия через посредника. «Брюссельский» путь доступа в настоящий момент является более популярным для представительства интересов, поскольку в первую очередь позволяет находиться в непосредственном контакте с лицами, задействованными в политическом процессе на уровне ЕС.

Учитывая главные характеристики групп интересов, к которым помимо прочего относятся наличие минимальной организации и неформальность отношений при отсутствии интереса занять какой-либо официальный пост или руководящую должность, можно заключить, что одной из возможных форм организации групп интересов является сетевая. Это подтверждает и то обстоятельство, что фактически группы интересов действуют на основе взаимовыгодного ресурсного обмена между государственными и негосударственными акторами.

Как отмечалось ранее, наднациональные институты ЕС склонны отдавать предпочтение группам интересов и сетям, которые способны предоставить «критически важные блага для доступа» (*critical access goods*), то есть те блага, которые в первую очередь необходимы этому институту для его полноценного функционирования. Это означает, что интерес к различным категориям групп интересов и политических сетей варьируется от института к институту. В частности, исходя из информации, изложенной в первом параграфе настоящей главы, можно заключить, что для Европейской комиссии критически важным благом для доступа является экспертное знание, для Европейского парламента – информация относительно общеевропейских интересов и в несколько в меньшей степени – информация относительно национальных интересов, для Совета критически важным благом является информация о национальных интересах, однако в то же время этот наднациональный орган является наименее восприимчивым к влиянию извне.

Учитывая специфику политического процесса в ЕС, а также потребность его институтов в экспертном знании, в особенности в сфере экологической политики, для которой характерен принцип упреждающих действий, для формулировки более эффективной политики и законодательства, политические сети, предоставляя Комиссии критически важные блага для доступа в виде экспертного знания и

---

³⁴⁴ Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20 November 2013 on a General Union Environment Action Programme to 2020 'Living well, within the limits of our planet' [Electronic resource]. Mode of access: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32013D1386>.

фидбэка относительно экологического законодательства и практик, *поддерживают* функционирование многоуровневого управления, оперируя «в тени иерархии» основных наднациональных институтов ЕС и являясь для них своеобразной «страховочной сеткой» (*safety net*).

ГЛАВА 3. ГЛОБАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ

3.1. Сетевые механизмы в процессах складывания надгосударственного управления и регулирования

Традиционно сфера отношений на международном уровне рассматривалась в первую очередь как взаимодействие между суверенными национальными государствами. Возрастающая роль негосударственных акторов, таких как, например, НПО, группы интересов или ТНК, привела к транзиту системы к глобальному управлению/регулированию, которое, впрочем, подразумевает следование общим целям без обязательного принуждения к соблюдению договоренностей или штрафных санкций в отношении нарушителей, как это принято для государственной модели управления. В конечном итоге неиерархичность складывающегося режима управления стала вырисовываться все четче³⁴⁵, а видение процессов регулирования и управления на глобальном уровне стало постепенно смещаться в сторону менее формального и более интегрированного подхода.

В этом ключе глобальное управление и регулирование в чем-то схоже с концепцией многоуровневого управления в Европейском союзе, поскольку сама концепция глобального управления ставит под сомнение то, что государство является единственным актором на мировой арене, и скорее отражает комплексность современной глобальной политики со всем многообразием акторов и уровней, на котором они оперируют.

И поскольку для современного состояния мировой политики и международных отношений характерна высокая степень взаимозависимости акторов, это привнесло в сферу государственного управления и надгосударственного регулирования целый ряд связанных с ней трудностей. По убеждению Т. Беннера и В. Райнике, эти трудности можно охарактеризовать следующим образом³⁴⁶:

1. Проблема регулирования различных аспектов политики приобрела глобальный характер в силу высокой степени экономической и социальной интеграции государств, представленных на международной арене. Значительная доля проблем, встающих перед правительствами суверенных государств, не может быть решена автономно. Простым примером может послужить проблема определения финансовой и экономической политики в условиях глобального кризиса – если раньше экономические вопросы решались государствами в значительной степени автономно, то в настоящий момент эта сфера деятельности государства находится в большой зависимости от внешних факторов.

2. Более остро встала проблема времени. Развитие информационных технологий и средств массовой информации оставляет все меньше времени на

---

³⁴⁵ Strange S. Territory, state, authority and economy: a new realist ontology of global political economy // The New Realism. Perspectives on Multilateralism and World Order / R. Cox (ed.). Houndmills: Palgrave Macmillan, 1997; Hierlmeier J. UNEP: Retrospect and Prospect – Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime // Georgetown International Environmental Law Review. 2002. Vol. 14. Is. 4. P. 767–805.

³⁴⁶ Benner T., Reinicke W.H., Witte J.M. Shaping Globalisation: The role of global public policy networks [Electronic resource] // Transparency: A Basis For Responsibility and Cooperation / Bertelsmann Foundation (eds.). Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2002. Mode of access: https://www.gppi.net/fileadmin/user_upload/media/pub/2003/Benner_reinicke_witte_2003_Shaping_Globalization.pdf.

принятие решений. Иерархичные бюрократические структуры часто оказываются недостаточно оперативными и ограниченными в доступе к экспертному знанию для эффективного функционирования в условиях постоянно меняющейся внешней среды, это особенно актуально для кризисных ситуаций³⁴⁷.

3. Непрерывно усложняются возникающие вызовы, которые все чаще выходят за рамки одной предметной области, требуют вмешательства все большего числа институтов и нередко – нового экспертного знания³⁴⁸. Например, решение проблемы голода связано не только с предоставлением гуманитарной помощи, но и с развитием сельского хозяйства, которое, в свою очередь, поднимает вопрос о генномодифицированных продуктах и возможных рисках, связанных с их употреблением. Одновременно комплексность проблем, стоящих перед международным сообществом, влечет за собой выработку более сложной политики, что также усложняет задачу определения причинно-следственных связей³⁴⁹.

4. Все чаще встает вопрос о легитимности и прозрачности политического процесса на всех уровнях. В этих условиях НПО и общественные объединения стали важным механизмом доступа к процессу принятия решений для заинтересованных стейкхолдеров, а включение в этот процесс частного сектора и гражданского общества становится одной из первоочередных задач на пути к формированию системы глобального регулирования³⁵⁰.

Кроме того, географический охват и все ускоряющиеся темпы экономической и политико-социальной жизни, возрастающая сложность и взаимосвязь многих вопросов национальной и международной политики, а также упор на устойчивое развитие создали феномен который можно условно назвать «операционным пробелом» (*operational gap*), т.е. ситуацию, в которой лица и институты, задействованные в процессе принятия решений, зачастую не обладают всей полнотой необходимой информации, опытом и инструментами для ответа на существующие и возникающие вызовы. Политическая либерализация и ускоренные темпы технологического развития обнажили «пробел в участии» (*participatory gap*), поскольку отдельные лица и частные организации все чаще считают себя исключенными из процесса принятия политических решений в рамках существующих демократических институтов³⁵¹.

Возникающие новые механизмы глобального регулирования призваны оперировать сразу на нескольких уровнях, однако учитывая отсутствие единого регулирующего органа и нехватку сколько-нибудь единых ценностных ориентиров, нет гарантии, что принципы и практики, успешно функционирующие в рамках отдельно взятого государства, с тем же уровнем эффективности будут работать на глобальном уровне³⁵². Более того, имеющийся в настоящий момент у лиц, задействованных в процессе принятия решений на глобальном уровне, традиционный инструментарий в виде сотрудничества в рамках международных организаций или заключения международных договоров зачастую оказывается недостаточным для своевременного и всестороннего ответа на возникающие

³⁴⁷ Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>.

³⁴⁸ Benner T., Reinicke W.H., Witte J.M. Op. cit.; Streck C. Op. cit. P. 2.

³⁴⁹ Keohane R.O. Global Governance and Democratic Accountability // Taming Globalization: Frontiers of Governance / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.). Polity Press, 2003. P. 130–160.

³⁵⁰ Benner T., Reinicke W.H., Witte J.M. Op. cit.

³⁵¹ Witte J.M., Reinicke W.H., Benner T. Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks // Challenges of Globalization. New Trends in International Politics and Society / A. Pfaller, M. Lerch (eds.). Transaction Publishers, 2005. P. 112.

³⁵² Ibid.

вызовы. Регулирование при помощи международных организаций, уставы которых основаны на ценностных ориентирах государств Вестфальского типа, не всегда оказывается эффективным в новых условиях, некоторые из норм, закрепленных в международном праве, противоречат друг другу, а международное взаимодействие все чаще сталкивается с феноменом политики двойных стандартов. Переговорные процессы по новым международным соглашениям являются чрезмерно затратными и тянутся на протяжении нескольких лет, при этом государства не всегда охотно идут на соблюдение условий соглашения, особенно если речь идет о соглашениях без обязательной юридической силы или гибридных соглашениях. В этой связи все чаще звучат мнения о том, что государство постепенно утрачивает свое влияние, поскольку уже не только международные организации, но и прочие транснациональные акторы конкурируют с государством за влияние и власть³⁵³. В частности, Р.А.В. Родес еще в 1997 г. писал об «опустошении» или «вымывании» (*hollowing out*) государства на примере Великобритании. По его мнению, этот процесс протекал сразу с нескольких сторон: «сверху» это происходило из-за вступления в Европейский союз и других форм международной взаимозависимости, «снизу» в связи с влиянием маркетинга и распространением сетей, а также «с боков» – из-за деятельности различных учреждений и разнообразных полугосударственных органов, а также из-за реформы публичного сектора³⁵⁴.

В целом процессы глобализации и связанные с ними проблемы в области регулирования на международном уровне, описанные выше, выявили ограничения иерархических и рыночных форм организации взаимодействия как в политической, так и в экономической сферах, как отмечает целый ряд иностранных исследователей, это обозначило переход к более инклюзивному и гибкому управлению при участии политических сетей³⁵⁵, функционирующих на основе универсальных принципов взаимовыгодного ресурсного обмена. Как отмечает Д.М. Фельдман, «в международно-политических отношениях всех акторов всемирной политической сети действуют нормы и правила, отличающиеся от норм и правил, принятых в системе взаимодействия любых современных государств. Это отличие состоит не только в том, что правила сети не легитимизированы и институционально не оформлены. Не менее важно и то, что они представляют собой правила взаимоотношений отдельных, чаще всего разнородных акторов, преследующих на мировой арене свои частные (или более или менее временно совпадающие групповые) интересы. Главным и общим для этих правил является то, что все они ориентированы на получение наибольшего эффекта от взаимодействия с другими акторами мировой политики»³⁵⁶.

Р. Кохейн отмечает, что для современного международного сообщества характерна сетевая взаимосвязь между его членами, выходящая за рамки

---

³⁵³ Streck C., Dellas E. Governments and Policy Networks: Chances, Risks, and a Missing Strategy // A Handbook of Globalisation and Environmental Policy / F. Wijen, K. Zoeteman, J. Pieters, P. Van Seters. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. P. 516–517.

³⁵⁴ Rhodes R. A. W. Understanding Governance. Buckingham: Open University Press, 1997. 252 p.

³⁵⁵ Eilstrup-Sangiovanni M. Global Governance Networks // The Oxford Handbook of Political Networks / Victor J.N., Alexander H. Montgomery A.H., Lubell M. (eds.). 2017; Castells M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance // The Annals of the American Academy of Political and Social Science. 2008. Vol. 616. Is. 1. P. 78–93; Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2007. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571; Newig J., Günther D., Pahl-Wostl C. Synapses in the Network: Learning in Governance Networks in the Context of Environmental Management [Electronic resource] // Ecology and Society. 2010. Vol. 15. Is. 4. Mode of access: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art24/>.

³⁵⁶ Фельдман Д.М. О правилах мировой политики // Вопросы философии. 2012. № 5. С. 42.

отдельных государств, регионов или организаций³⁵⁷, схожего убеждения придерживается и Ш. Штрек, которая отмечает возникновение сетевой взаимосвязи между экономиками и обществами, которые, помимо всего прочего, плохо поддаются регулированию со стороны национальных законодательств³⁵⁸.

Из этого следует вывод, что национальное государство не способно полностью контролировать каналы сетевого взаимодействия, выходящего за его территориальные границы³⁵⁹. Однако преждевременно говорить и о том, что государство утрачивает свой статус основного актора МО, напротив, национальные государства не являются инертными, напротив, они активно участвуют в новых формах взаимодействия и процесса выработки политики на международном уровне. Национальный суверенитет остается неотъемлемым атрибутом, обеспечивающим его легитимность в этих процессах, а варианты участия лишь расширяются в условиях национализации международного законодательства и норм и интернационализации национального³⁶⁰. Сетевое же взаимодействие продолжает протекать «в тени иерархии», поскольку именно иерархические структуры, такие как государства, определяют условия и нормы взаимодействия в международной среде, например, именно они формируют контекст международных переговоров³⁶¹. Обозначился процесс, при котором государства децентрализуют власть и ресурсы, уступая часть контроля над основными функциями управления местным, региональным и международным институтам³⁶².

Наметилось также и увеличение числа новых акторов на мировой арене: в настоящий момент большое число разнообразных неправительственных образований – от НПО и крупных корпораций до международных террористических организаций и наркокартелей – функционирует на глобальном уровне; ряд из них обладает достаточным объемом необходимых ресурсов для включения в политический процесс. Многие из этих образований, в особенности НПО, являются более однородными с точки зрения представляемых интересов, что дает им преимущество перед национальными государствами при определении политических целей в отдельных предметных областях³⁶³. Что не менее важно, религиозные объединения и организации часто обладают большим числом сторонников, чем действующие правительства. Таким образом на глобальном уровне продолжает расти не только число новых акторов, но и усиливается их политическое влияние и способность к коллективным действиям³⁶⁴.

Результатом стало смещение способности к управлению и регулированию от

---

³⁵⁷ Keohane R.O. Op. cit.

³⁵⁸ Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 2.

³⁵⁹ Подробнее о проблемах глобализации и функционирования сетей в глобальной экономике см., напр.: Сергеев В.М. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» / В.М. Сергеев, А.А. Казанцев // Полис. 2007. № 2. С. 18–30; Его же. Доверие и пространственное взаимодействие социальных сетей / В.М. Сергеев, А.С. Кузьмин, В.Д. Нечаев, Е.С. Алексеенкова // Полис. 2007. № 2. С. 8–17; Carroll W.K. Transnationalists and National Networkers in the Global Corporate Elite // Global Networks. 2009. Vol. 9. Is. 3. P. 289–314.

³⁶⁰ Slaughter A.-M. Governing the Global Economy through Government Networks // The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law / M. Byers (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2008.

³⁶¹ Scharpf F. W. Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press, 1997. P. 37–38.

³⁶² Castells M. Op. cit.

³⁶³ Keohane R.O. Op. cit.

³⁶⁴ Young O. R. The Architecture of Global Environmental Governance: Bringing Science to Bear on Policy // Global Environmental Politics. 2008. Vol. 8. Is. 1. P. 14–32.

национальных правительств к новым политическим акторам. В этом смысле политические сети, функционирующие на глобальном уровне, можно рассматривать как попытку реинтегрировать ранее распределенные возможности управления и объединить ресурсы правительств, НПО и частных акторов для достижения общих целей³⁶⁵.

Как правило, политические сети на глобальном уровне возникают спонтанно вокруг отдельных проблемных областей в ответ на растущую потребность в поиске практических решений сложных общемировых проблем, которые не могут быть эффективно решены правительствами отдельных государств. Кроме того, отсутствие на глобальном уровне централизованного управленческого и нормотворческого института и сопутствующих единых бюрократических процедур обеспечило пространство для поиска новых способов регулирования и включения в политический процесс. Как и сети, образующиеся на иных уровнях, их отличают минимальная иерархия отношений или полное ее отсутствие, широкий круг участников из разных проблемных областей, взаимодействующих на основе принципов взаимовыгодного ресурсного обмена для достижения общих целей. При этом, как отмечают Дж. Витте, Ш. Штрек и Т. Беннер, сети стали формой «управления без мирового правительства», но в то же время – не формой «управления без правительств»³⁶⁶.

Е. Соренсен и Дж. Торфинг дают следующее определение сетям, задействованным в процессах глобального управления, – «относительно стабильное горизонтальное объединение взаимозависимых, но одновременно свободных в своих действиях субъектов, которые взаимодействуют при помощи переговоров, подразумевающих торг, обсуждение и интенсивную борьбу за власть, происходящих в относительно институционализированных рамках условно сформулированных правил, норм, знаний и социальных представлений, и которые саморегулируются в пределах, установленных внешними органами и способствуют производству общественного блага в широком понимании видения, идей, планов и инструкций»³⁶⁷. На основе данного определения М. Эльструп-Санджовани выделила пять важнейших аспектов глобального сетевого управления³⁶⁸:

- сети глобального управления объединяют различных акторов как из публичной, так и из частной сфер, которые принимают участие в процессе принятия решений;
- сети глобального управления от прочих сложных форм организации, например, от рынков, отличает определенная степень выносливости и устойчивости;
- несмотря на то что участники подобных сетей вовлечены в постоянное взаимодействие друг с другом, они остаются формально независимыми и оперативно автономными;
- сети глобального управления воплощают сознательный (и добровольный) процесс координации и переговоров, направленный на достижение конкретных политических или управленческих результатов³⁶⁹;

³⁶⁵ Eilstrup-Sangiovanni M. Op. cit.

³⁶⁶ Witte J.M., Streck C., Benner T. The Road From Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance? // Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. Post-Johannesburg Agenda / T. Benner, C. Streck, J.M. Witte (eds.). Washington, Berlin: Global Public Policy Institute, 2003.

³⁶⁷ Sørensen E., Torfing, J. The Democratic Anchorage of Governance Networks // Scandinavian Political Studies. 2005. Vol. 28. Is. 3. P. 195–218.

³⁶⁸ Eilstrup-Sangiovanni M. Op. cit.

³⁶⁹ Kirchner E. J. The Challenge of European Union Security Governance // Journal of Common Market Studies. 2006. Vol. 44(5). P. 945–966.

- подобные сети способствуют созданию некоего общественного блага в самом широком понимании³⁷⁰.

В идеале для эффективного функционирования такая сеть должна включать в себя представителей гражданского общества (ресурс легитимности), НПО (координационный ресурс), бизнеса (финансовый ресурс), власти (властный ресурс)³⁷¹. Отсутствие одного из элементов с большой долей вероятности может негативным образом сказаться на эффективности сети в целом: в зависимости от ситуации один из элементов способен предоставить недостающий ресурс, однако это не всегда возможно, кроме того, обеспечение властного ресурса не со стороны государства является исключительно маловероятным. Таким образом, сети, функционирующие на глобальном уровне, большинстве случаев являются *трисекторальными сетями*.

Более того, способность сетей предлагать инновационные решения и достигать устойчивых результатов зависит от таланта сетевых менеджеров: поскольку сети объединяют в себе весьма разностатусных участников зачастую с диаметрально противоположными взглядами, которые в иных условиях работали бы не друг с другом, а против друг друга (например, представители природоохранных НПО и главы крупных корпораций), им требуется поддерживать одновременно достаточно слабые связи между участниками, чтобы избежать серьезных конфликтов, и одновременно достаточно крепкие, чтобы сеть сохраняла свою управляемость. Как отмечал один из основоположников сетевой концепции М. Грановеттер, успех сетей кроется в «силе слабых связей», поскольку именно благодаря ей сети способны справляться с разнообразием акторов, основываясь на продуктивной напряженности, которой характеризуется их взаимодействие³⁷².

Дж. Витте, Ш. Штрек и Т. Беннер выделили три ключевые характеристики сетей, складывающихся на международном уровне. Согласно их исследованию, подобные сети отличает *взаимозависимость*, то есть основой сетевого взаимодействия является признание того, что ни одна группа акторов или участников сети не способна самостоятельно решить имеющуюся проблему, а конечный результат напрямую зависит от участия и ресурсного обмена между всеми участниками; *гибкость и способность к обучению* означает, что структура и состав сети может видоизменяться в зависимости от уровня активности и эффективности ее участников, поскольку сети не являются статичными, они также открыты ко включению или исключению из нее участников в зависимости от текущих потребностей; *взаимодополняемость*, успешность сетей на глобальном уровне обеспечивается не в последнюю очередь за счет разнообразия ее членов, это в конечном итоге позволяет проводить обсуждение спорных политических вопросов в более благоприятной обстановке, что не всегда возможно реализовать в формате дипломатических переговоров между государствами, заинтересованными в отстаивании своих национальных интересов³⁷³.

Определенный интерес представляет и выработанная Дж. Витте, Ш. Штрек и

³⁷⁰ Ansell C., Gash A. Collaborative Governance in Theory and Practice // Journal of Public Administration Research and Theory. 2007. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571.

³⁷¹ Streck C. Global Public Policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 4.

³⁷² Granovetter M. The Strength of Weak Ties // American Journal of Sociology. 1973. Vol. 78. Is. 6. P. 1361–1381.

³⁷³ Witte J.M., Streck C., Benner T. The Road From Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance? // Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. Post-Johannesburg Agenda / T. Benner, C. Streck, J.M. Witte (eds.). Washington, Berlin: Global Public Policy Institute, 2003.

Т. Беннер типология политических сетей на глобальном уровне, сформировавшихся в области защиты окружающей среды, однако с определенной долей допущения можно говорить о том, что данная типология в целом подходит и для сетей, сформированных в прочих предметных областях политики. В то же время авторы отмечают, что в типологии представлены идеальные типы сетей, что редко встречается в реальной политике.

	Переговорные сети	Координационные сети	Имплементационные сети
цель	обсуждение глобальных норм и стандартов	содействие совместным действиям/стратегиям	содействие имплементации межгосударственных соглашений
базируется на существующих международных договорах	не обязательно	не обязательно	да
равное представительство стейкхолдеров	важно	менее важно	потенциально важно
число актов, включенных в деятельность сети	ограничено	не ограничено	ограничено
транспарентность	важно	менее важно	важно
поиск баланса сил в случае асимметрии	важно	менее важно	потенциально важно
равное финансирование	важно	менее важно	менее важно
пример	Международная комиссия по плотинам (World Commission on Dams)	Инициатива по борьбе с малярией (Roll Back Malaria Initiative) Global Water Partnership	МЧР (Clean Development Mechanism)

Таблица 2. Идеальные типы сетей на глобальном уровне

Источник: Witte J.M., Streck C., Benner T. The Road From Johannesburg: What Future for Partnerships in Global Environmental Governance? // Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance. Post-Johannesburg Agenda / T. Benner, C. Streck, J.M. Witte (eds.). Washington, Berlin: Global Public Policy Institute, 2003. P. 9.

Как видно из таблицы 2, сети отличаются друг от друга с точки зрения внимания к вопросам легитимности, представительности, подотчетности, прозрачности и баланса сил. При этом нет единого ответа на поставленные вопросы: действующие внутри нее правила формируются в зависимости от предметной области или тех уровней, на которых сеть оперирует?

В частности, переговорные сети, целью которых является довольно сложная функция влияния на выработку и становление глобальных норм и правил, сформировались в таких предметных областях, как управление водными ресурсами и проблема отмывания денег, а потому для них первоочередными являются вопросы подотчетности, легитимности и влияния. Координационные сети, напротив, не требуют высокой степени инклюзивности, поскольку основной их целью является агрегирование ресурсов участников для координации общих действий и стратегий.

Такие сети сфокусированы на обмене знаниями между разностатусными акторами (государствами, международными организациями, НПО и частным сектором) для определения общих целей, а также для того, чтобы избежать дублирования. При этом координационные сети, как правило, открыты для участия новых акторов. Что касается имплементационных сетей, то они, как правило, формируются в тех предметных областях, где уже в основном сложилось единое мнение и видение путей разрешения проблемы и требуется многосекторальное содействие в реализации международных договоров, принятых национальными государствами. Имплементационные сети могут как содействовать решению вопросов, связанных с внедрением стандартов и норм, принятых в рамках договора или соглашения, так и решать более сложные задачи: например, пересмотр некоторых положений ради имплементации решений или создание коалиций с целью пересмотра некоторых базовых норм. Характерно также, что в имплементационных сетях обычно более широко представлены НПО и частный сектор, они имеют больше влияния на процесс принятия решений в их рамках МО, тогда как в координационных сетях их участие предполагает в основном совместное использование ресурсов и координацию этого процесса³⁷⁴.

Несмотря на высокое разнообразие возможных направлений деятельности сетей на глобальном уровне, основные функции, которые они выполняют, можно свести к³⁷⁵:

1. *Определению глобальной повестки дня.* Политические и иные сети способны влиять на глобальную повестку дня при помощи множества способов – от создания информационного фона вокруг имеющейся проблемы путем взаимодействия со СМИ, до «закладки идей» (*ideas planting*) во время разнообразных мероприятий.

2. *Определению стандартов.* Важной функцией данных сетей является возможность определения «мягких правил» и квази-легальных инструментов в условиях ограниченности во времени для последующей формализации или же предоставления временных «правил игры» прежде, чем будет найден компромисс.

3. *Генерированию, сбору и распространению информации.* Очевидно, что государство в значительной степени уступает представителям НПО и частного сектора в части обладания экспертным знанием. Сети располагают логистическим преимуществом, позволяющим им быстро и эффективно собирать и распространять информацию. Кроме того, существуют сети, специализирующиеся на подобной деятельности, например, Глобальное водное партнерство (*Global Water Partnership*)³⁷⁶.

4. *Укреплению эффективности институтов.* Сети способны повышать уровень эффективности деятельности различных институтов, сокращая организационные издержки, привлекая финансирование, а также обеспечивая общественную, информационную и политическую поддержку по рассматриваемым вопросам.

5. *Предоставлению инновационных механизмов имплементации решений.* Сети могут быть созданы для воплощения в конкретные действия решений, принятых на межгосударственном уровне.

В этой связи возникает вопрос: если функции, которые выполняют сети на

---

³⁷⁴ Ibid. P. 10–11.

³⁷⁵ Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 5–7.

³⁷⁶ Global Water Partnership [Official website]. Mode of access: <https://www.gwp.org/en/About/who/What-is-the-network/>.

глобальном уровне, схожи с функциями сетей в ЕС, то можно ли говорить о существовании логики путей доступа на глобальном уровне, и если да, то будет ли их структура аналогичной или схожей?

Ответ на этот вопрос состоит в основном отличии глобального уровня от европейского: а именно в фактическом отсутствии единой системы полноценных и обладающих властными полномочиями управленческих институтов на глобальном уровне, что подразумевает в случае необходимости воздействия на глобальную политику выход на национальные государства. Даже несмотря на возрастающую роль межправительственных организаций, влияние на их деятельность стейкхолдеры могут оказывать главным образом через национальный путь доступа, т.е. через правительства стран-членов. Логично предположить, что «блага для доступа» для данного пути должны носить исключительный характер, поскольку выход на него требует контактов с наиболее высокопоставленными чиновниками.

Аналогом «брюссельского» пути доступа мог бы служить «нью-йоркский» путь доступа, структура Организации Объединенных Наций является достаточно сложной и разветвленной, а при Генассамблее, Секретариате и ЭКОСОС существует большое разнообразие агентств, консультативных органов и организаций, при этом ООН часто и давно подвергается критике за излишний бюрократизм, неспособность своевременно реагировать на меняющуюся международную обстановку и кризисы. В дополнение к этому, до последнего времени ООН не вполне охотно взаимодействовала с частным сектором, а отношения характеризовались обоюдным недоверием³⁷⁷. Впрочем именно эти недостатки являются одной из причин, по которым вокруг ООН (как и вокруг иных международных организаций) формируется довольно большое разнообразие различных сетей, поскольку, как отмечали Н. Вудс и Л. Мартинез-Диаз, сети часто образуются именно в ответ на недостатки формальных институтов³⁷⁸.

Здесь важно отметить, что в начале 2000-х годов исследования политических сетей на глобальном уровне во многом строилось вокруг заимствования и «приживления» на новой почве разработок сетевых исследований внутригосударственного уровня, в частности работ Д. Ноука, Д. Марша и М. Смита, Э.Х. Клийна и Й. Ф. М. Коппеняна³⁷⁹, что в какой-то степени привело к восприятию сетей как универсального ответа на все возможные недочеты и проблемы, связанные с организацией надгосударственного управления, при этом упор делался на их гибкость, инклюзивность, способность проникать в различные юрисдикции и сохранять приверженность решению определенной проблемы³⁸⁰. Как отвечает М. Калер, в самых экстремальных формах подобных исследований сети и вовсе противопоставлялись национальным государствам в борьбе за влияние и преподносились в качестве единственной альтернативы им в областях, ранее занятых НПО и прочими институционализированными формами международного

---

³⁷⁷ Boas M., Bull B., McNeill D. Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance? // *Global Governance*. 2004. Vol. 10. Is. 4. P. 484.

³⁷⁸ Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order / N. Woods, L. Martinez-Diaz (eds.). Oxford University Press, 2009. 256 p.

³⁷⁹ Knoke D. *Political Networks: The Structural Perspective*. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 308 p.; Marsh D. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach // *Political Studies*. 2000. Vol. 48. Is. 1. P. 4–21.; Klijn, E.H., J.M.F. Koppenjan. *Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance* // *Public Management*. 2002. Vol. 2. Is. 2. P. 135–158.

³⁸⁰ Raustiala K. The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law [Electronic resource] // *Virginia Journal of International Law*. 2002. Vol. 43. Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=333381>.

сотрудничества и взаимодействия. В то же время, по его убеждению, это не совсем так, поскольку ни одна сеть не способна в настоящий момент заменить или вытеснить формальные международные институты или национальные государства ни в глобальном, ни в региональном управлении³⁸¹.

Сети, которые формируются вокруг международных организаций и/или международных соглашений, а при наличии – вокруг международных режимов, не представляют угрозы положению государств на международной арене, поскольку в своей деятельности полагаются на формальные международные институты и зависят от них. Кроме того, присутствие сетей в процессах управления в какой-либо отрасли политики не говорит о том, что они являются исключительным методом управления: они функционируют совместно с формальными институтами и иерархиями, а конфигурация форм управления зависит от текущих задач. Таким образом, сети оказываются не исключительным решением, а скорее дополнительным способом достижения поставленных целей.

3.2. Сети и глобальное экологическое управление

Глобальные сети публичной политики являются наиболее многочисленными в области защиты окружающей среды, к другой области, в которой наиболее часто встречаются подобные сети, относится сфера общественного здравоохранения³⁸². Поскольку борьба с климатическими изменениями является в настоящий момент одним из наиболее острых сюжетов глобальной повестки дня, а соответствующий режим – наиболее оформленным, в настоящей монографии будет рассмотрено несколько примеров сетей, задействованных в координации климатической политики на глобальном уровне.

Основы координации экологической политики государств на глобальном уровне были заложены ещё в 1972 г. во время Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды в Стокгольме, которая также стала первой международной конференцией по экологическим вопросам. Страны-участницы согласились с тем, что «сохранение и улучшение качества окружающей человека среды является <...> выражением воли народов всего мира и долгом правительств всех стран»³⁸³. В Декларации Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды также говорится, что, учитывая масштабы экологических проблем и их высокий потенциал воздействия на все международное сообщество, их решение «потребуется широкого сотрудничества между государствами и принятия мер со стороны международных организаций в общих интересах»³⁸⁴. Иными словами, экологические проблемы были переведены в сферу общей ответственности государств. В то же время, как гласит Принцип 21 Декларации, государства обладают полными правами на использование своих природных ресурсов, а также на определение и проведение национальной экологической политики, но при этом обязаны обеспечить, чтобы эти действия никоим образом не могли нанести ущерб природной среде других государств или

---

³⁸¹ Networked Politics Agency, Power, and Governance / M. Kahler (ed). Cornell University Press, 2009. P.

17.

³⁸² Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 7.

³⁸³ Декларация Конференции Организации Объединенных Наций по проблемам окружающей человека среды [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/declarations/declarathenv.shtml.

³⁸⁴ Там же.

нейтральных территорий³⁸⁵. Другим основополагающим принципом, изложенным в данной декларации, является то, что все международное сотрудничество по экологическим вопросам, каким бы значительным оно ни было, никоим образом не может нарушать права какого-либо национального государства³⁸⁶.

Поскольку Стокгольмская конференция привела к созданию Программы Организации Объединенных Наций по окружающей среде (ЮНЭП), эти принципы определили способы решения экологических проблем на международном уровне. Частично по этой причине на сегодняшний день большинство международных соглашений по вопросам, связанным с окружающей средой, либо не имеют юридической силы или являются гибридными соглашениями, как, например, Парижское соглашение 2015 г., либо являются малоэффективными в связи с неспособностью или нежеланием сторон соблюдать положения. Кроме того, ни одно из международных соглашений не носит универсального характера с точки зрения затрагиваемых вопросов и обычно фокусируется на конкретных областях, вызывающих озабоченность сторон, таких как, например, изменение климата³⁸⁷ или опустынивание³⁸⁸.

В 1976 г. Всемирная метеорологическая организация выпустила первый доклад об угрозе климатических изменений антропогенного характера³⁸⁹, основные выводы которого впоследствии нашли подтверждение в докладе Межправительственной группы экспертов по изменению климата (МГЭИК) 1990 г.³⁹⁰ Позднее оценки и основные выводы, содержащиеся в этих документах, легли в основу ключевых международных договоров, составивших правовую базу международного климатического режима, – а именно Рамочной конвенции ООН об изменении климата (РКИК; подписана на «Саммите Земли» в Рио-де-Жанейро в 1992 г., вступила в силу в 1994 г.)³⁹¹ и Киотского протокола к РКИК об изменении климата (Киотский протокол; принят в 1997 г., вступил в силу в 2004 г.)³⁹². Указанные документы и определяют базовые меры в противостоянии глобальному изменению климата. Под международным климатическим режимом в данном случае предлагается подразумевать совокупность согласованных принципов, норм, правил, процедур, а также институтов, созданных в целях или допущенных до осуществления координации и регулирования надгосударственных и межгосударственных отношений в сфере борьбы с глобальным изменением климата.

---

³⁸⁵ Там же.

³⁸⁶ Там же.

³⁸⁷ United Nations Convention on Climate Change 1992 [Electronic resource]. Mode of access: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>.

³⁸⁸ United Nations Convention to Combat Desertification in those Countries Experiencing Serious Drought and/or Desertification, Particularly in Africa 1994 [Electronic resource]. Mode of access: https://www.unccd.int/sites/default/files/relevant-links/2017-01/UNCCD_Convention_ENG_0.pdf.

³⁸⁹ Kellogg W.W. Effects of Human Activities on Global Climate: A Summary, with Consideration of the Implications of a Possibly Warmer Earth. Geneva: Secretariat of the World Meteorological Organization, 1976.

³⁹⁰ Первый доклад МГЭИК по оценке изменения климата. Общий обзор МГЭИК (1990) [Электронный ресурс] // Межправительственная группа экспертов по изменению климата. Режим доступа: http://www.ipcc.ch/ipccreports/1992%20IPCC%20Supplement/IPCC_1990_and_1992_Assessments/Russia_n/ipcc_90_92_assessments_far_overview_ru.pdf.

³⁹¹ Организация Объединенных Наций. Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) (1992) [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/climate_framework_conv.shtml.

³⁹² Киотский протокол к Рамочной конвенции ООН об изменении климата (1997) [Электронный ресурс] // Организация Объединенных Наций. Режим доступа: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/kyoto.shtml.

Как и любой действующий, международный климатический режим (МКР) не является статичным и прошел ряд этапов развития за время своего существования, основные из которых представлены в таблице 3:

Период	Основные события
конец 1980-х–1997 гг.	переговорный процесс по выработке РКИК ООН и Киотского протокола
1997–2005 гг.	активные переговоры в связи с отказом США ратифицировать Киотский протокол, а также подписание Марракешских соглашений в 2001г., уточняющих детали вступления в силу Киотского протокола
2005–2009 гг.	период подготовки к конференции сторон РКИК в Копенгагене в 2009г., на которой планировалось подписание соглашения, призванного сменить Киотский протокол (первый период действия определенных количественных обязательств по которому истек в 2012 г.). Итоги конференции в Копенгагене, в ходе которой так и не была выработана замена Киотскому протоколу, показали, что климатическая инициатива ООН переживает глубокий кризис
2009–2015 гг.	начался после неудачных переговоров в Копенгагене в 2009 г. На Дурбанской конференции сторон РКИК в 2011 г. в ЮАР была достигнута договоренность о подписании нового, более эффективного и единого для всех государств международного юридически обязательного соглашения по климату не позднее 2015 г. ³⁹³
2015 г.–настоящее время	начало нового этапа функционирования международного климатического режима ознаменовала 21-я конференция сторон РКИК ООН, прошедшая с 30 ноября по 12 декабря 2015г. в Париже, на которой было подготовлено и одобрено новое соглашение по климату, впоследствии подписанное 22 апреля 2016г., впрочем, успех нового соглашения будет во многом определяться последующими встречами сторон, которым предстоит выработать основные детали его функционирования

Таблица 3. Основные этапы складывания Международного климатического режима

Источник: Саворская Е.В. Климатическое управление // Европейский союз в глобальном экономическом управлении. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 130–131.

В качестве главной цели РКИК определена стабилизация уровня концентрации парниковых газов антропогенного характера в атмосфере Земли до такого показателя, который позволил бы надеяться на предотвращение вредоносного влияния на климатическую систему. Для международного климатического режима, установленного этими документами, характерен принцип дифференциации стандартов в соответствии с возможностями конкретных сторон. Поэтому подписавшие РКИК и Киотский протокол государства разделены на группы, к каждой из которых предъявляются свои требования. В то же время все ратифицировавшие конвенцию государства берут на себя такие общие обязательства, как развитие национальных кадастров выбросов парниковых газов и программ по борьбе с изменением климата³⁹⁴.

При этом государства с развитой и переходной экономикой, перечисленные в

³⁹³ Решение 1/CP.17. Доклад Конференции Сторон о работе ее семнадцатой сессии, состоявшейся в Дурбане с 28 ноября по 11 декабря 2011 года // Рамочная конвенция ООН об изменении климата. Режим доступа: <http://unfccc.int/resource/docs/2011/cop17/rus/09a01r.pdf>.

³⁹⁴ Рамочная конвенция ООН об изменении климата (РКИК) (1992).

Приложении I к РКИК³⁹⁵, должны стабилизировать выбросы углекислого газа, а перечисленные в Приложении II развитые державы³⁹⁶ обязуются предоставлять финансовую помощь развивающимся странам на соответствующие национальные проекты. В случае с Киотским протоколом лишь государства, перечисленные в Приложении II, взяли на себя обязательства по ограничению и сокращению выбросов парниковых газов, указанные для каждой страны индивидуально. Кроме того, Киотский протокол подразумевает так называемые механизмы гибкости: торговлю квотами, проекты совместного осуществления (ПСО) и механизмы чистого развития (МЧР). В то время как ПСО и МЧР являются проектными схемами, торговлю эмиссионными квотами можно отнести к рыночным механизмам сокращения выбросов ПГ.

Существующий глобальный климатический режим не раз подвергался критике за свою несостоятельность³⁹⁷. Дело в том, что увеличивающийся разрыв между принятыми на международном уровне решениями по защите окружающей среды и их реализацией указывает на то, что традиционное межправительственное сотрудничество сталкивается с ограничениями, когда речь идет об осуществлении политики по решению все более многоуровневых и взаимопроникающих международных проблем. Кроме того, национальным государствам зачастую не хватает ресурсов и политической воли для реализации решений, достигнутых в рамках международных соглашений. Таким образом, эффективное решение существующих экологических проблем требует участия разнообразных акторов на всех уровнях от международного до местного, а механизмы реализации принятых на глобальном уровне решений должны основываться на навыках и ресурсах широкого круга индивидов и институтов на международном, региональном, национальном и местном уровнях. В таком случае они смогут «страховать» национальные правительства в тех областях, где те оказываются неспособны адекватно и своевременно отвечать на существующие вызовы, что в конечном итоге будет способствовать устранению дефицита реализации международных решений на всех уровнях³⁹⁸. Это особенно важно для сферы защиты окружающей среды и для проблемы сокращения выбросов ПГ в частности, поскольку сама природа глобального изменения климата подразумевает, что отдельные государства не способны справиться с ней самостоятельно, а успех решения данной проблемы напрямую зависит от способности государств проводить эффективную экологическую политику и реализовывать международные решения на национальном уровне при участии необходимого круга разностатусных акторов.

Отдельный интерес для настоящего исследования представляют механизмы гибкости, которые, вполне естественно, потребовали сложной координации задействованных в них участников, а потому стали платформой для возникновения имплементационных политических сетей, при помощи которых разрабатываются, осуществляются, финансируются и контролируются различные проекты, направленные на снижение выбросов парниковых газов в атмосферу. На разных

---

³⁹⁵ Там же.

³⁹⁶ Там же.

³⁹⁷ См., например: McKibbin W. J., Wilcoxon P. J. The Role of Economics in Climate Change Policy // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. Is. 2. P. 107–129; Buchner B., Carraro C., Cersosimo I. Economic Consequences of the US Withdrawal from the Kyoto / Bonn Protocol // *Climate Policy*. 2002. Vol. 2. Is. 4. P. 273–292; Springer U. The Market for Tradeable GHG Permits under the Kyoto Protocol: A Survey of Model Studies // *Energy Economics*. 2002. Vol. 25. Is. 5. P. 527–551; Nordhaus W. D., Boyer J. G. Requiem for Kyoto: An Economic Analysis // *Energy Journal*. 1999. Special Issue. P. 93–130.

³⁹⁸ Streck C. New Partnerships in Global Environmental Policy: The Clean Development Mechanism // *The Journal of Environment & Development*. 2004. Vol. 13. Is. 3. P. 297.

этапах проектного цикла задействован широкий круг участников из развитых и развивающихся стран, а также из международных финансовых институтов и институтов развития³⁹⁹.

Стороны Киотского протокола к РКИК ООН, согласившиеся соблюдать целевые показатели сокращения выбросов парниковых газов, могут достичь части сокращения выбросов за счет проектов совместного осуществления и механизмов чистого развития за пределами собственных национальных границ. При этом МЧР способствуют достижению сокращения выбросов ПГ в развивающихся странах, а ПСО – в странах с переходной экономикой. Предполагалось, что механизмы гибкости повысят рентабельность политики сокращения выбросов парниковых газов⁴⁰⁰, которая по прежнему считается весьма дорогостоящей и вызывает опасения относительно развития феномена «парниковой миграции», когда производства вынуждены перемещаться в регионы с более щадящим режимом мер по сокращению выбросов.

Ряд государств, в частности Европейский союз, опасались, что введение «механизмов гибкости» позволит развитым государствам не брать на себя серьезные национальные обязательства по сокращению выбросов, что в конечном итоге подорвет важный для экологической политики принцип «загрязнитель платит». Здесь необходимо сделать важное уточнение: ЕС был не столько против эмиссионных рынков, внедрение которых поддерживали представители европейских промышленных производств, сколько опасался, что с их помощью США удастся «выкупить» право не утруждать себя сокращением выбросов на своей территории⁴⁰¹.

Впрочем уже в 1990-е годы такие переговоры зашли в тупик: США отказывались подписывать соглашение, содержащее юридические обязательства по сокращению выбросов, а ЕС – соглашение, в котором не содержались бы эти обязательства. Сдвинуться с мёртвой точки помогла Великобритания, предложившая внести в текст документа пункт о том, что торговля квотами может быть запущена лишь после того, как на последующих конференциях сторон будут выработаны соответствующие правила применения «механизмов гибкости». Данное предложение было поддержано всеми и, в конечном итоге, ЕС уступил США – в обмен на их поддержку целей по сокращению (а не стабилизации) выбросов «механизмы гибкости» были включены в конечный текст Киотского протокола (со сроком действия с 1 января 2008 г. по 31 декабря 2012 г.). Однако переговоры о том, как «гибкие механизмы» могут быть использованы, сильно затянулись.

Серьезные разногласия вызвал вопрос о пределах применения «механизмов гибкости», и в результате на конференции сторон РКИК ООН в Марокко в 2001 г. были подписаны Марракешские соглашения, определившие конкретные детали их применения. В них государства-участники приняли на себя обязательства большую часть сокращений выбросов осуществлять на своей территории, а «механизмы гибкости» использовать как дополнительный инструмент для выполнения собственных обязательств⁴⁰². Чёткие ограничения и детали применения

---

³⁹⁹ Streck C. Global Public Policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 12.

⁴⁰⁰ Freestone D. The World Bank's Prototype Carbon Fund: Mobilizing New Resources for Sustainable Development // Liber Amicorum Ibrahim F. I. Shihata: International Finance and Development Law / S. Schlemmer-Schulte, K.-Y. Tung (eds.). The Hague: Kluwer Law International, 2001.

⁴⁰¹ Paterson M., Hoffmann M., Betsill M., Bernstein S. The Micro Foundations of Policy Diffusion towards Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network // Comparative Political Studies. 2014. Vol. 47. Is. 3. P. 435.

⁴⁰² Axelrod R.S., Schreurs M.A. Environmental Policy making and Global Leadership of the European Union,

«механизмов гибкости» были введены в 2005 г. на первой Встрече сторон Киотского протокола в Найроби.

Этап	Содержание	Ключевые игроки и институты
1. Разработка проекта, проектного плана и финансирование	• Определение целей и задач проекта • Составление документации проекта в соответствии с формой Project Design Document (CDM-PDD) • Проведение технико-экономических и базовых исследований • Обеспечение надлежащей методологии мониторинга • Поиск источников финансирования • Согласование проекта с государственными органами и целями устойчивого развития принимающей стороны, закреплённого в письме-подтверждении	• Национальные правительства • Разработчики проекта • НПО • Банки развития и другие инвесторы
2. Валидация и регистрация проекта	• Проектная документация утверждается аккредитованным назначенным операционным подразделением, частным сторонним сертифицированным. • Мониторинг общественного мнения и получение обратной связи • Регистрация проекта в Исполнительном совете МЧР	• Назначенные операционные подразделения • Исполнительный совет МЧР
3. Мониторинг проекта	• Мониторинг производительности • Сбор и хранение информации для обеспечения транспарентности проекта	• Операторы проекта
4. Верификация, сертификация и выпуск сертифицированных эмиссионных сокращений	• Проведение независимой оценки для определения объемов сокращения выбросов ПГ • Назначенное операционное подразделение представляет отчет о проверке с просьбой о выпуске СЭС Исполнительному совету МЧР. • Сертификация и выпуск СЭС в соответствии с проведенной оценкой сокращения выбросов	• Назначенные операционные подразделения • Исполнительный совет МЧР

Таблица 4. Проектный цикл в рамках Механизмов чистого развития Киотского протокола

Источник: Streck C. New Partnerships in Global Environmental Policy: The Clean Development Mechanism // The Journal of Environment & Development. 2004. Vol. 13. Is. 3. P. 303; CDM Project Cycle [Electronic resource]. Mode of access: <http://cdm.unfccc.int/Projects/diagram.html>.

В таблице 4 представлен стандартный проектный цикл МЧР, который включал в себя четыре этапа: формулировку идеи проекта, его разработку и регистрацию, за которыми следует реализация, а также оценка и сертификация достигнутых сокращений выбросов ПГ. Максимальная длительность проекта в рамках МЧР составляет 21 год, на протяжении которых в проекте участвуют различные органы и институты, а участники и исполнители проекта обязаны обеспечить текущий мониторинг и верификацию сокращений выбросов.

Ключевым контролирующим органом в рамках механизмов чистого развития является Исполнительный совет МЧР (ИС МЧР), который контролирует

повседневную деятельность проектов, утверждает проектную документацию, методологию мониторинга и назначенные операционные подразделения, отвечает за сертификацию и выпуск сертифицированных эмиссионных сокращений, а также ведет учет и поддерживает работу базы действующих и завершенных проектов МЧР. В исполнительный совет МЧР входят 10 членов от Сторон Киотского протокола, которые избираются на двухлетний срок и обладают соответствующим техническим и/или политическим опытом и действуют в личном качестве: по одному члену от каждой из пяти региональных групп ООН, два члена от Сторон, включенных в приложение I, два члена от Сторон, не включенных в приложение I, и один представитель малых островных развивающихся государств⁴⁰³. Схема управления проектами МЧР представлена на рисунке 4.

Рисунок 4. Схема Управления МЧР

Источник: CDM Governance [Electronic resource]. Mode of access: <http://cdm.unfccc.int/EB/governance.html>.

Как видно из рисунка 4, Исполнительный совет МЧР отвечает перед Конференцией сторон РКИК ООН и сторон Киотского протокола, которые уполномочены устанавливать правила для МЧР, принимать решения по рекомендациям Исполнительного совета и назначать операционные подразделения, временно аккредитованные Исполнительным советом⁴⁰⁴. Назначенный

⁴⁰³ ДОКЛАД ИСПОЛНИТЕЛЬНОГО СОВЕТА МЕХАНИЗМА ЧИСТОГО РАЗВИТИЯ. Проект решения - /CP.8. Руководящие указания для Исполнительного совета механизма чистого развития. (FCCC/CP/2002/L.5/Add.1. 31 October 2002) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://unfccc.int/resource/docs/russian/cop8/cp8l05a01r.pdf>.

⁴⁰⁴ Decision 3/CMP.1 Modalities and procedures for a clean development mechanism as defined in Article 12

операционный орган (НОО) в рамках МЧР является либо национальным юридическим лицом, либо международной организацией, аккредитованной и назначенной (на временной основе до тех пор, пока он не будет утвержден Конференцией сторон) Исполнительным советом МЧР. К ключевым функциям НОО относятся: валидация и последующий запрос на регистрацию предлагаемой деятельности по проекту МЧР, а также подтверждение достигнутых сокращений выбросов в рамках зарегистрированной деятельности по проекту МЧР, их сертификация и запрос на выпуск сертифицированных сокращений выбросов. Назначенный национальный орган определяется в индивидуальном порядке сторонами РКИК ООН, участвующими в МЧР. Регистрация предлагаемой деятельности по проекту МЧР происходит только после получения писем с подтверждением от назначенного национального органа каждой из участвующих сторон, включая подтверждение принимающего государства о том, что деятельность по проекту помогает ему в достижении устойчивого развития⁴⁰⁵. Деятельность ИС МЧР поддерживается рядом комиссий и рабочих групп, например, Методологическая комиссия занимается разработкой рекомендаций для ИС МЧР по руководящим принципам методологии планов мониторинга и подготовкой рекомендаций по представленным предложениям для новых методологий базовой линии и мониторинга, а Рабочая группа по облесению и лесовосстановлению разрабатывает рекомендации по представленным предложениям о новых методологиях мониторинга деятельности по проектам защиты лесных ресурсов в рамках МЧР⁴⁰⁶.

В то же время в проектах МЧР был задействован намного более широкий круг акторов. Как видно из рисунка 4, помимо участников, непосредственно вовлеченных в процесс управления, он включал в себя также банки развития, представителей частного сектора, НПО и экологических аудиторов.

Согласно Марракешским соглашениям 2001 г.⁴⁰⁷ роль национальных государств в проектах МЧР (для стран из перечня Приложения I к Киотскому протоколу) заключалась в покупке СЭС или спонсировании проектов, а также в их утверждении и предоставлении необходимых полномочий и помощи представителям национального частного сектора для участия в проектах. Принимающее проект государство должно было предоставить одобрение проекта в письменном виде, в котором оно подтверждало, что является стороной Киотского протокола, принимает участие в проекте на добровольной основе и что проект МЧР будет способствовать устойчивому развитию. Принимающее государство также авторизовало представителей национального частного сектора к участию в проектах и могло выступать в качестве продавца СЭС или софинансировать проект. При этом роль, которую играло принимающее проект государство, во многом зависела от его доступа к международным финансам и рынкам, законодательной базы и особенностей самого проекта⁴⁰⁸.

---

of the Kyoto Protocol, Annex, paragraphs 2-4 [Electronic resource]. Mode of access: http://www.ciesin.columbia.edu/repository/entri/docs/cop/Kyoto_COP001_003.pdf.

⁴⁰⁵ CDM Governance [Official website]. Mode of access: <http://cdm.unfccc.int>.

⁴⁰⁶ Ibid.

⁴⁰⁷ THE MARRAKESH ACCORDS. Mode of access: https://unfccc.int/cop7/documents/accords_draft.pdf.

⁴⁰⁸ Streck C. Op.cit. P. 310.

Государство, входящее в перечень Приложения I Киотского протокола Покупка эмиссионных квот, инвестирование в проекты и фонды, одобрение проектов (инструмент соответствия) <i>Министерство экологии, Министерство финансов, Министерство экономики соответствующего государства, Назначенный национальный орган</i>	Секретариат РКИК ООН, Исполнительный совет МЧР Администрирование МЧР, регистрация проектов, выпуск сертифицированных эмиссионных сокращений	Принимающая сторона (Государство, не входящее в перечень Приложения I Киотского протокола) инвестирование в проекты, одобрение проектов (содействие реализации национальных планов по устойчивому развитию) <i>Министерство экологии, Министерство финансов, Министерство экономики, Министерство энергетики и т.д. соответствующего государства, Национальный координационный центр РКИК ООН, Назначенный национальный орган</i>
Региональные и многосторонние банки развития Разработка и управление портфелем проекта МЧР, создание и управление фондами, наращивание потенциала, со действие передаче технологий, связывание различных акторов и интересов, создание платформы для МЧР (содействие устойчивому развитию, формирование глобального эмиссионного рынка)		
Частный сектор государства из Приложения I к Киотскому протоколу Покупатель эмиссионных квот инвестирование в проекты и фонды, покупка эмиссионных квот (сокращение выбросов компании за счет офсетных квот, соответствие национальным целям по сокращению выбросов, коммерческий интерес)	Частный сектор принимающего государства Продавец эмиссионных квот, спонсор проекта продажа эмиссионных квот, инвестирование в проекты (коммерческий интерес)	
Разработчик проекта Разработка проекта Поставщик технологий Предоставление технологий и оборудования Экологический аудитор верификация и сертификация проекта МЧР Банки, брокеры и прочие посредники сведение покупателя и продавца СЭС, развитие вторичных рынков, определение и развитие проектов, обеспечение кредитов и займов (коммерческий интерес) <i>Энергетические предприятия, разработчики проектов, банки, инвестиционные и товарные брокеры, трейдеры и производители зеленых технологий, консалтинговые компании, экологические аудиторы</i>		
Неправительственные организации Разработка проектов МЧР и их мониторинг, обратная связь (содействие устойчивому развитию и извлечению экологических и социальных выгод) <i>Экологические группы интересов, потребительские группы, группы местных и общественных интересов и т.д.</i>		

Таблица 5. Участники проектов МЧР

Источник: : Streck C. New Partnerships in Global Environmental Policy: The Clean Development Mechanism // The Journal of Environment & Development. 2004. Vol. 13 Is. 3. P. 308.

Представители частного сектора участвовали в проектах МЧР по двум основным причинам: во-первых, для выполнения части своих обязательств по сокращению выбросов при помощи офсетных квот, а во-вторых, для извлечения прибыли, и здесь речь идет не только о продаже СЭС, но и о получении прибыли от деятельности, непосредственным или косвенным образом связанной с мероприятиями по сокращению выбросов, такими как, например, разработка технологий, производство электроэнергии, сопровождение переговоров по

контрактам, брокерство, трейдерство или консалтинг⁴⁰⁹. Наиболее важными в этой группе являлись назначенные операционные подразделения, чьи услуги по проверке и сертификации гарантировали экологическую достоверность проектов и сокращение выбросов.

Неправительственные организации также играли немаловажную роль в проектной деятельности МЧР в первую очередь потому, что несли в себе ценный информационный и мобилизационный ресурс. НПО способны не только создавать обзоры текущей ситуации и прогнозировать тенденции, но и мобилизовать для участия различных стейкхолдеров и формировать благоприятные условия их взаимодействия.

Неправительственные организации обладают специализированным знанием, которое помогает определить приоритеты проектов МЧР, в особенности в вопросах минимизации негативного воздействия на окружающую среду или местные сообщества. Кроме того, участие местных НПО и групп интересов в разработке и осуществлении проектов уменьшало финансовые риски проекта, обеспечивая поддержку местного населения⁴¹⁰. НПО, чьи взгляды не всегда совпадают со взглядами частного сектора и еще реже с его интересами, предоставляли весьма важную обратную связь относительно самих проектов.

Отдельного внимания в этой связи заслуживает Международная сеть действий в защиту климата (*Climate Action Network – International, CAN*), которая является сетью зонтичного типа, объединяющей более 1300 НПО из 120 стран, работающих над содействием правительственным и частным проектам по ограничению антропогенного изменения климата на экологически устойчивом уровне⁴¹¹. Данная сеть, которая помимо региональных и страновых (в отдельных исключительных случаях как, например, с Китаем) отделений включает в себя такие крупнейшие природоохранные НПО, как Друзья Земли (*Friends of the Earth*), Гринпис (*Greenpeace*) и Всемирный фонд дикой природы (*World Wildlife Fund, WWF*)⁴¹², сфокусирована на обмене информацией и гармонизации развития стратегии НПО по международным, региональным и национальным проблемам изменения климата. CAN на протяжении всего периода функционирования проектов МЧР неоднократно отмечала, что участие в них стейкхолдеров являлось недостаточным⁴¹³. Хотя консультации с заинтересованными сторонами являлись ключевым требованием в процессе регистрации проектов МЧР, разработчики проектов и назначенные оперативные подразделения не имели четких критериев или рекомендаций относительно того, как проводить и проверять консультации заинтересованных сторон. Во многих случаях стейкхолдеры проекта были недостаточно информированы о деятельности по проектам МЧР и об их потенциальном воздействии на территории.

---

⁴⁰⁹ Campbell L. B. Emission trading, joint implementation and the Clean Development Mechanism: The role of the private sector and other state actors in implementation. In *Global Climate Governance: Inter-linkages between the Kyoto Protocol and Other Multilateral Regimes*. Tokyo: Global Environment Information Centre, 1998.

⁴¹⁰ Streck C. Op.cit. P. 311–312.

⁴¹¹ About CAN. Climate Action Network [Official Website]. Mode of access: <http://www.climatenetwork.org/about/about-can>.

⁴¹² Members. Climate Action Network [Official Website]. Mode of access: <http://www.climatenetwork.org/about/members>.

⁴¹³ Climate Action Network. (2000, July 21). Public participation in the CDM and JI: Climate Action Network (CAN) recommendations. Retrieved from <http://www.climatenetwork.org/docs/CAN-pubpartrec.pdf>; CAN Submission: Views on Suggested Changes to the Modalities and Procedures (M&Ps) for the Clean Development Mechanism (CDM), May 2014. Mode of access: http://www.climatenetwork.org/sites/default/files/can_submission_cdmmmps_april302014.pdf.

Тем временем еще в 1999 г. Всемирным банком был создан, а в 2000 г. – приступил к работе Прототипный углеродный фонд (ПУФ, *Prototype Carbon Fund (PCF)*), который завершил свою работу в 2012 г. по истечению первого периода обязательств по Киотскому протоколу. ПУФ стал партнером между семнадцатью компаниями (такими как, например, *Deutsche Bank, Mitsubisisi, Norsk Hydro, Electrabel*) и правительствами шести стран (Канады, Норвегии, Финляндии, Швеции, Нидерландов и Японии в лице Японского банка международного развития)⁴¹⁴. Всемирный банк выступил в качестве целевого фонда, а Международный банк реконструкции и развития (МБРР), стал попечителем фонда⁴¹⁵. Совокупный капитал фонда составил 180 млн. долл. США, а его задача заключалась в том, чтобы стать первопроходцем на рынке проектных сокращений выбросов парниковых газов в рамках Киотского протокола, иными словами его создание было продиктовано в первую очередь необходимостью осознать и протестировать процессы и процедуры проектных механизмов сокращения выбросов.

Примечательно, что Всемирный банк запустил работу ПУФ еще до того, как стороны РКИК договорились об основных принципах функционирования механизмов гибкости. Таким образом была создана прототипная сеть, предназначенная для развития практики применения МЧР и ПСО и предоставившая платформу для обсуждения деталей имплементации и обмена опытом для участвующих правительств и компаний⁴¹⁶, а сам ПУФ стал примером имплементационной сети, сформированной на ранних этапах запуска МЧР, которая позволила частично сформировать и кодифицировать новые практики и способствовал формированию эмиссионного рынка, а своим участникам – освоить механизмы МЧР и ПСО до того, как они полностью будут запущены.

Взносы компаний и правительств используются для приобретения сокращений выбросов парниковых газов, полностью соответствующих Киотскому протоколу и сертифицированных в рамках проектов совместного осуществления и механизмов чистого развития. Прототипный углеродный фонд предоставляет финансовые ресурсы проектам, предназначенным для получения сокращений выбросов ПГ в обмен на право передать вкладчикам фонда пропорциональную долю в сокращениях выбросов, проверенных и сертифицированных в соответствии с Соглашением о сокращении выбросов с соответствующим спонсором проекта⁴¹⁷.

Кроме того, ПУФ объединял существующие проекты для снижения транзакционных издержек. Эмиссионные квоты, а также активы сертифицировались и проходили проверку при привлечении независимой третьей стороны. Утверждаемые проекты должны были привести к реальным, значительным и долгосрочным преимуществам смягчения последствий изменения климата и к сокращению выбросов ПГ, которые не произошли бы вне рамок проекта⁴¹⁸. Создание ПУФ также служит примером того, как международные организации могут играть важную роль в объединении разных субъектов и обеспечивают участие частных компаний в проектах по устойчивому развитию.

---

⁴¹⁴ World Bank. Climate Finance. About Prototype Carbon Fund [Electronic resource]. Mode of access: <https://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=PCF&ft=About>.

⁴¹⁵ Resolution 99-1, authorizing the establishment of the Prototype Carbon Fund, was approved by the Executive Directors of the International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).

⁴¹⁶ Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 13.

⁴¹⁷ Streck C. New Partnerships in Global Environmental Policy: The Clean Development Mechanism // The Journal of Environment & Development. 2004. Vol. 13 Is. 3. P. 314.

⁴¹⁸ World Bank. Climate Finance. About Prototype Carbon Fund. URL: <https://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=PCF&ft=About>

Прототипный углеродный фонд стал первым, однако не единственным, углеродным фондом всемирного банка, впоследствии было создано более 10 подобных фондов и партнерств разного масштаба, среди которых Биоуглеродный фонд (*Bio Carbon Fund*), Итальянский углеродный фонд (*Italian Carbon Fund*), Углеродное партнерство (*Carbon Partnership Facility*) и др.⁴¹⁹, что говорит о том, что ПУФ оправдал себя не только в качестве имплементационной сети, но и в качестве информационной сети, заложив основу и опробовав практики, которые впоследствии были применены для создания аналогичных фондов.

Как отмечает Ш. Штрек, в рамках проектных механизмов Киотского протокола сложилась сеть реализации контроля за выбросами парниковых газов. Механизмы чистого развития и проекты совместного осуществления стали примерами механизмов стимулирования, поддерживаемых глобальной сетью публичной политики. Согласно ее исследованию, им свойственны несколько ключевых черт: заключение сделок, согласование интересов и агрегация ресурсов⁴²⁰. Механизмы гибкости Киотского протокола способствуют согласованию и достижению договоренностей по проектам, основанным на более широкой базе международного права и демонстрируют жизнеспособность концепции заключения сделок на проектной основе. Механизмы гибкости объединяют публичных и частных игроков, чья мотивация для участия варьируется в зависимости от их статуса и требует согласования при помощи торга и заключения сделок: промышленно-развитые государства и частные компании заинтересованы в поддержке сокращения выбросов для кредитования по собственным целевым показателям сокращения, развивающиеся государства и институты развития заинтересованы в содействии развитию, а представители гражданского общества, в свою очередь, стремятся стимулировать деятельность по смягчению последствий глобального потепления и развитию местных общин. Каждый участник привносит необходимые ресурсы такие как, например, финансирование, новые способы сокращения выбросов ПГ, специализированные знания, технологии или политическое влияние. При этом каждый участник как фонда в целом, так и отдельных проектов заинтересован в успехе фонда и его деятельности⁴²¹.

В период с 2001 г. по 2018 г. в рамках механизмов чистого развития было зарегистрировано более 7803 проектов и программ в 111 государствах, которые привлекли финансирование в размере 303 млрд. долл. США в области борьбы с климатическими изменениями и устойчивого развития, а также привели к выпуску 1,9 млрд. СЭС⁴²², примечательно, что порядка 60% из них было создано в рамках проектов в Китае⁴²³.

Однако, несмотря на то что в докладе 2018 г., приуроченном к 100-му заседанию Исполнительного совета МЧР, говорится о том, что «МЧР по сей день остается обширной глобальной сетью проектов, объектов инфраструктуры,

---

⁴¹⁹ Carbon Finance. World Bank [Official website]. Mode of access:

<https://wbcarbonfinance.org/Router.cfm?Page=Funds&ItemID=24670>.

⁴²⁰ Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource]. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>. P. 14.

⁴²¹ Ibid. P. 14–15.

⁴²² ACHIEVEMENTS OF THE CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM Harnessing Incentive for Climate Action. 2001–2018. UNFCCC, September 2018 [Electronic resource]. Mode of access: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/180831%20UNFCCC%20CDM%20report%202001-18%20%28hi-res%29.pdf>.

⁴²³ CERs issued by host party. UNFCCC [Electronic resource]. Mode of access:

<https://web.archive.org/web/20070718183925/http://cdm.unfccc.int/Statistics/Issuance/CERsIssuedByHostPartyPieChart.html>

инвестиций и платформой для обмена опытом, который по-прежнему регистрирует проекты и сокращает выбросы»⁴²⁴, текущее положение данного механизма является несколько затруднительным. Дело в том, что в течение первого периода обязательств по Киотскому протоколу, который продлился пять лет и завершился в 2012 г., существовал довольно большой спрос на СЭС, в основном со стороны Европейской системы торговли квотами на выбросы, а потому в тот период регистрировался внушительный объем проектов МЧР. Однако, поскольку Дохийские поправки относительно второго периода обязательств по Киотскому протоколу до сих пор не были ратифицированы, спрос на СЭС, производимые в рамках МЧР, вначале значительно упал, а затем и вовсе практически сошел на нет. В этой связи большие надежды и многочисленные споры относительно дальнейшей судьбы механизмов гибкости были во многом увязаны с обсуждением нового соглашения по климату, которое должно было прийти на смену Киотскому протоколу.

Важно отметить, что непростая и противоречивая история разработки этого соглашения привела к тому, что итоги Парижской встречи сторон РКИК ООН 2015 г. оказались во многом более позитивными, чем того ожидали эксперты. Сторонам наконец удалось подписать новый всеобъемлющий договор по климату. Парижское соглашение отменяет разделение сторон-участниц на развитые и развивающиеся страны. Оно также вводит единый механизм, обязывающий государства вести борьбу с глобальным изменением климата на основе предполагаемых национально-определенных вкладов (ПНОВ), которые должны регулярно пересматриваться и включать всё более амбициозные задачи. Все стороны договора должны будут предоставлять для рассмотрения на международном уровне отчеты по уровням выбросов ПГ и по имплементации решений касательно внедрения на своей территории практик и программ, нацеленных на дальнейшее снижение выбросов.

Новое соглашение можно охарактеризовать как гибридное, поскольку оно одновременно включает в себя и добровольные элементы, которые обеспечивают гибкость подхода и максимизируют участие сторон, и обязательные элементы и правила, которые гарантируют выполнение обязательств сторонами договора. Гибридным можно назвать и юридический статус договора: в то время как некоторые его положения являются юридически обязательными, остальная его часть, как, например, определенные аспекты целей по сокращению выбросов или финансирование низкоуглеродных проектов, сформулированы весьма расплывчато или предполагают добровольное их соблюдение.

Парижское соглашение закрепляет «двухградусную цель», однако в качестве меры поддержки наиболее уязвимых с точки зрения последствий глобального изменения климата развивающихся стран (в основном это прибрежные и островные государства), подписавшие документ государства договорились о стремлении к еще более амбициозной цели по ограничению повышения температуры поверхности земли на отметке в 1,5°C. И что более важно, оно устранило разделение сторон соглашения на группы в зависимости от их экономического статуса. Также в текст документа вошел юридически обязательный механизм по пересмотру предполагаемых национально-определенных вкладов в рамках пятилетнего цикла. Первый «мягкий дедлайн» для добровольной подачи новых ПНОВ назначен на 2018 г.

Новое соглашение, впрочем, не устанавливает юридически закреплённых

---

⁴²⁴ ACHIEVEMENTS OF THE CLEAN DEVELOPMENT MECHANISM Harnessing Incentive for Climate Action. 2001–2018. UNFCCC, September 2018 [Electronic resource]. P. 21. Mode of access: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/180831%20UNFCCC%20CDM%20report%202001-18%20%28hi-res%29.pdf>.

финансовых обязательств для развивающихся стран, и даже при том, что обещание Запада по предоставлению 100 млрд. долл. США ежегодно к 2020 г. на проекты по смягчению и адаптации было снова включено в текст, остается неясным, как эти средства будут аккумулироваться и каким будет вклад самих развивающихся стран. Ведь их участие остается добровольным⁴²⁵. Достаточно ожесточенные споры вызывает и вопрос о том, что именно будет считаться международной помощью, в то время как развивающиеся страны настаивают на том, что помощью должны считаться лишь беспроцентные кредиты, развитые государства настаивают на более широкой трактовке.

В Парижском соглашении был найден первоначальный компромисс по очень чувствительному вопросу относительно роли эмиссионных рынков и механизмов гибкости. Новое соглашение, как указано в Статье 6, параллельно вводит три разных подхода, которые в целом удовлетворили и сторонников, и противников механизмов гибкости.

Первый из них подразумевает использование добровольных совместных подходов, которые включают использование квот, позволяя связывать различные рынки по торговле квотами на выбросы парниковых газов. Пункт 2 Статьи 6 Парижского соглашения гласит: «Стороны, когда они участвуют на добровольной основе в совместных подходах, которые включают использование передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата для целей определяемых на национальном уровне вкладов, поощряют устойчивое развитие и обеспечивают экологическую целостность и транспарентность, в том числе в сфере управления, и применяют надежный учет для обеспечения, помимо прочего, недопущения двойного учета в соответствии с руководящими указаниями, принятыми Конференцией Сторон, действующей в качестве совещания Сторон Парижского соглашения»⁴²⁶. Иными словами, статья 6 фактически позволяет всем сторонам Парижского договора (без разделения на развитые и развивающиеся страны) торговать эмиссионными квотами на международном уровне для достижения национальных показателей по сокращению выбросов и отмечает необходимость контроля проблемы двойного учета показателей.

Второй – «механизм содействия сокращению выбросов парниковых газов и поддержки устойчивого развития», вероятно, придет на смену механизмам чистого развития Киотского протокола. В пункте 4 Статьи 6 Парижского договора отмечается, что использование передаваемых на международном уровне результатов предотвращения изменения климата будет осуществляться при помощи механизма, содействующего, помимо прочего «сокращению уровней выбросов в принимающей Стороне, которая будет получать выгоды от деятельности по предотвращению изменения климата, результатом которой являются сокращения выбросов, которые могут также использоваться другой Стороной для выполнения своего определяемого на национальном уровне вклада»⁴²⁷. Таким образом, договор подразумевает создание нового механизма для международной торговли квотами, который в перспективе придет на смену киотским механизмам. Впрочем конкретные детали функционирования нового механизма в тексте договора не указаны, обсуждение их запланировано на следующих встречах сторон РКИК ООН.

И, наконец, третий создает структуру для нерыночных подходов «для

---

⁴²⁵ Adoption of the Paris Agreement / Conference of the Parties. 30 November to 11 December 2015. UN Framework Convention on Climate Change, 2015 [Electronic resource]. Mode of access: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Article 1.

⁴²⁶ Ibid. Article 6.

⁴²⁷ Ibid.

содействия в осуществлении их определяемых на национальном уровне вкладов в контексте устойчивого развития и искоренения нищеты»⁴²⁸.

Как видно из текста Парижского соглашения, новые механизмы, по всей видимости, сохраняют некоторые черты механизмов чистого развития и проектов совместного осуществления Киотского протокола, однако если это произойдет не ясно, в каком объеме сохранится сходство и в каких именно областях будут применяться подобные механизмы. Детали каждого из этих подходов не были включены в текст соглашения и требуют более подробного разъяснения и кодификации с тем, чтобы обеспечить их эффективность и прозрачность. В связи с дискуссионностью этого вопроса обсуждение деталей функционирования подходов, описанных в ст. 6, затягивается, а принятие уточняющего документа ожидается не ранее 24-й встречи Сторон РКИОК ООН, которая запланирована на начало декабря 2018 г. в Катовице (Польша).

Эксперты не видят единого рецепта для успеха Парижского соглашения. В частности, ряд экспертов настаивают на том, что именно первый из подходов является наиболее перспективным и рациональным способом реализовать цели Парижского соглашения с наименьшими затратами в краткосрочной и среднесрочной перспективе. Например, М. Рансон и Р.Н. Ставинс считают, успех заключается в обеспечении децентрализованных связей между региональными, национальными и субнациональными климатическими политиками (*policy*), которые во многих случаях осуществляются путем создания систем торговли квотами. Национальным государствам потребуется возможность подписывать двусторонние и многосторонние соглашения, связывающие их рыночные механизмы снижения концентрации выбросов, принимая сертификаты и кредиты друг друга. В результате такие взаимосвязи обеспечат достижение общей цели снижения выбросов, создавая дополнительную ликвидность рынкам и снижая издержки связанным рынкам. Двусторонние соглашения также позволят странам создать механизмы координации и гармонизации своих целей по сокращению выбросов, контролю ценообразования и пр. При этом децентрализованный характер дополнит бы существующую децентрализованную систему глобального экологического управления в части торговли квотами, не требуя ее резкой перестройки. Несмотря на то что подобный подход скорее всего не даст ощутимых результатов в части сокращения выбросов, представляется, что осуществление данного сценария, во-первых, более реально с политической точки зрения и, во-вторых, позволит облегчить амбициозную задачу по созданию централизованной системы международной торговли квотами, подготовив почву по экономическому, юридическому, техническому и институциональному сближению разрозненных эмиссионных рынков⁴²⁹.

Другие же настаивают на том, что успех Парижского соглашения не возможен без активного вовлечения представителей частного и гражданского сектора и отмечают, что именно различные типы сетей необходимы для претворения в жизнь его целей и задач. Согласно исследованию *The Stanley Foundation*, роль сетей, приверженных борьбе с климатическими изменениями, должна будет заключаться в целом ряде задач⁴³⁰:

1. Внедрение и пересмотр предполагаемых национально-определенных

---

⁴²⁸ Ibid.

⁴²⁹ Ranson M., Stavins R.N. Linkage of Greenhouse Gas Emissions Trading Systems: Learning from Experience [Electronic resource] // Harvard Project on Climate Agreements. Cambridge, 2015. Mode of access: http://scholar.harvard.edu/files/stavins/files/ranson_stavins_climate_policy_2015.pdf.

⁴³⁰ Negra C. Advancing Climate Policy After the Paris Agreement. Insights from the Stanley Foundation's Policy Lab on Climate Change. The Stanley Foundation, 2016. P. 22.

вкладов в пользу более амбициозных, что потребует усиления общественного давления и наращивания внутреннего потенциала государств для перевода ПНОВ в конкретные стратегии, меры, механизмы финансирования и инвестиционные стратегии посредством межсекторальной координации и обучения между государственными органами.

2. Наращивание усилий Китая, ЕС и США в борьбе с климатическими изменениями, что потребует анализа политики и ее пробелов, развития публичной дипломатии и целенаправленного привлечения национальных групп интересов и общественности. Эти государства являются критически важными игроками в данной области, поскольку согласно данным Всемирного ресурсного института (*World Resources Institute*) 2012г., за 72,7% выбросов отвечают всего 10 эмитентов. Среди которых первые места занимают именно эти государства: Китай (25,36%), США (14,4%), ЕС (10,16%). За ними следуют Индия (6,96%), Российская Федерация (5,36%), Япония (3,11%), Бразилия (2,34%), Индонезия (1,76%), Мексика (1,67%) и Иран (1,65%). Канада, Южная Корея, Австралия, Саудовская Аравия, ЮАР, Турция, Украина и Таиланд, совокупно отвечают за немногим менее 10% выбросов⁴³¹.

3. Массовое вовлечение и наращивание участия городов и частных компаний, что включает в себя максимизацию субнациональной и негосударственной активности в области климата путем разработки всеобъемлющих, гибких институциональных рамок для обоснования обязательств, согласования показателей воздействия и отслеживания результатов.

4. Целевое строительство инструментов и механизмов в области финансирования климатических проектов потребует создания цикла инвестиций в смягчение последствий и адаптации к климатическим изменениям на местах при помощи детализации механизмов Парижского соглашения в части гарантий, критериев доступа к средствам и формирования надежной системы отчетности.

5. Максимизация возможностей и реализация потенциала поглощения углерода. Данный шаг потребует уделять значительное внимание мерам краткосрочного смягчения последствий и адаптации к климатическим изменениям в области сельского, лесного хозяйства и прочих видов землепользования, разработанным на основе актуальных данных и четкого видения потенциальных рисков и выгод.

Тем не менее, как уже отмечалось ранее, будущее глобального климатического режима будет зависеть от того, как пройдут переговоры, уточняющие механизмы функционирования Парижского соглашения на последующих встречах сторон. Ясно одно – потребуются значительная доля политической воли для того, чтобы разработать по-настоящему действенные механизмы сокращения выбросов и возможно больше – для того, чтобы претворить их в жизнь на национальном уровне, резонно ожидать, что в обоих случаях можно будет наблюдать деятельность политических сетей, которые, как это было показано на примере механизмов гибкости Киотского протокола, выступают в качестве временной поддержки для режима до тех пор, пока его основные механизмы не будут сформированы и запущены.

---

⁴³¹ World Resources Institute [Official website]. Mode of access: <http://www.wri.org/blog/2015/06/infographic-what-do-your-countrys-emissions-look>.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный анализ сетевого взаимодействия на различных уровнях позволяет сделать вывод о том, что концепция политических сетей на сегодняшний день претендует на роль комплексной исследовательской парадигмы, способной отразить изменения, затронувшие в последние два десятилетия политические институты как на национальном, так и на региональном и глобальном уровне. Многие исследователи отмечают, что присутствие сетевых политических образований является не только современной реальией национальных и международных систем управления, но и то, что сетевые структуры завоевывают все большую популярность, так как позволяют осуществить переход от формата управления, основанного на принципах доминирования, к более гибкой и динамичной модели, базирующейся на принципах взаимовыгодного обмена имеющимися ресурсами, согласования интересов, партнерства и, возможно, общности взглядов и идей.

В отличие от многих имеющихся научных концепций, которые иногда уже не в полной мере адекватно соответствуют сложившейся практике процесса принятия решений, концепция политических сетей предоставляет ученым и аналитикам инструментарий для исследования неинституциональной сферы функционирования и взаимодействия социальных и управленческих институтов. В то же время концепция политических сетей не является обособленной, а напротив, удачно сочетается с такими тоже относительно новыми направлениями в политической науке, как концепции глобального и многоуровневого управления, а некоторые ее положения во многом схожи с плюрализмом и теорией элит.

Несмотря на то что концепция политических сетей эпизодически подвергается критике, замечания в ее адрес в значительной степени компенсируются ее достоинствами. Кроме того, нельзя отрицать высокую степень универсальности данного подхода, благодаря чему его возможно применять для изучения процессов выработки, принятия и исполнения политических и административных решений во всех сферах управления и на различных его уровнях – от внутригосударственного до глобального.

Не в последнюю очередь в связи с эрозией Вестфальской модели мира, концепция политических сетей получает все большее распространение применительно к международному уровню. В частности, данная концепция все чаще начинает взаимодействовать с различными (и также достаточно новыми) теоретическими подходами к осмыслению феномена надгосударственного управления. Эрозия Вестфальской модели мира и прогрессирующие механизмы надгосударственной интеграции в значительной степени привели к тому, что надгосударственное управление перестало быть лишь объектом из области футурологии, а стало рассматриваться как реально складывающийся элемент международной политической системы, которому присущи свои закономерности эволюции. Эти закономерности нашли свое отражение в рамках концепции глобального управления в различных ее вариациях, а на региональном уровне, прежде всего применительно к Европейскому союзу, получили свою глубокую концептуализацию в теории многоуровневого управления, которая может рассматриваться как частный случай теории глобального управления. Таким образом, концепция политических сетей становится методологически весьма эффективным дополнением к двум указанным концепциям надгосударственного

управления.

История развития данного направления в политической науке показала высокую адаптивность концепции политических сетей, которая за последние два десятилетия стала популярным механизмом для изучения политического процесса в Европейском союзе. Это связано с тем, что, по убеждению многих специалистов, процесс принятия решений в Европейском союзе более не может рассматриваться, исходя исключительно из категорий конфедерации или наднационального регулирования, так как в этом случае из вида упускается множество нюансов реальной практики управления, которая во многом основывается на сетевом взаимодействии. Европейский союз является уникальным в своем роде межгосударственным образованием, тем не менее, учитывая успешность применения сетевого метода для его изучения, можно заключить, что концепция политических сетей обладает достаточным научным потенциалом для экстраполяции с внутригосударственного на международный уровень, а также для изучения мирополитических процессов.

В то же время работы, опирающиеся на сетевой подход при рассмотрении международной и мирополитической проблематики, до настоящего времени остаются довольно малочисленными в силу определенных сложностей, связанных с экстраполяцией методов сетевого анализа на глобальный уровень. Тем не менее именно нехватка подобных работ указывает на значительный круг вопросов, которые потенциально могли бы быть рассмотрены с точки зрения данного подхода, что в свою очередь могло бы дать новые научные результаты, отличные от полученных при использовании иных, более конвенциональных концепций. Это обусловлено тем, что сетевой подход позволяет отойти от линейных схем анализа и предоставляет возможность анализировать всех интересующих политико-управленческих акторов одновременно на микро-, мезо- и макроуровнях, если в этом есть исследовательская необходимость.

Что касается перспектив концепции политических сетей, то, принимая во внимание все достоинства данной концепции, можно предположить, что в дальнейшем она будет развиваться в самостоятельное теоретическое направление, выйдя за рамки исполнения функций аналитического инструмента.

Рассмотрев основные принципы процесса принятия решений в Европейском союзе, а также деятельность групп интересов (многие из которых организованы по сетевому принципу), автор пришел к выводу о том, что на данном уровне политические сети способствуют реализации принципов партиципаторной демократии, повышая легитимность демократии «на входе», частично снижая остроту проблемы демократического дефицита.

Это связано с тем, что в настоящий момент у стейкхолдеров существует два «пути доступа» к политическому процессу в ЕС. Национальный путь доступа остается приоритетным для достаточно широкого круга групп интересов и политических сетей в силу ограниченности их ресурсов на общеевропейском уровне, он сопряжен с определенными организационными и функциональными недостатками действия через посредника. «Брюссельский» путь доступа на сегодняшний день является более популярным для представительства интересов, поскольку в первую очередь позволяет находиться в непосредственном контакте с лицами, задействованными в политическом процессе на уровне ЕС. В связи с тем, что каждый путь доступа подразумевает взаимодействие с разными властными институтами, отдельный интерес представляет рассмотрение их восприимчивости к воздействию со стороны различных категорий контрагентов.

Учитывая главные характеристики групп интересов, к которым помимо прочего

относятся наличие минимальной организации и неформальность отношений при отсутствии интереса занять какой-либо официальный пост или руководящую должность, можно заключить, что одной из возможных форм организации групп интересов является сетевая. Это подтверждает и тот факт, что фактически группы интересов действуют на основе взаимовыгодного ресурсного обмена между государственными и негосударственными акторами.

Как отмечалось ранее, наднациональные органы ЕС склонны отдавать предпочтение группам интересов и сетям, которые способны предоставить «критически важные блага для доступа» (*critical access goods*), то есть те блага, которые в первую очередь необходимы этому институту для его полноценного функционирования. В частности, для Европейской комиссии критически важным благом для доступа является экспертное знание, для Европейского парламента – информация относительно общеевропейских интересов и несколько в меньшей степени – информация относительно национальных интересов, для Совета критически важным благом является информация о национальных интересах, однако в то же время этот наднациональный институт является наименее восприимчивым к влиянию извне.

Учитывая специфику политического процесса в ЕС, а также потребность его институтов в экспертном знании и различной информации для формулировки более эффективной политики и законодательства, политические сети, выступая в роли контрагентов наднациональных институтов ЕС, *поддерживают* функционирование системы многоуровневого управления, оперируя «в тени иерархии» основных наднациональных институтов ЕС и являясь для всей системы своеобразной «страховочной сеткой».

Опыт Европейского союза, в котором за последние несколько десятилетий применение формулы многоуровневого управления, поощряющей участие негосударственных акторов (среди которых множество политических сетей) в процессе выработки и имплементации решений, позволил усовершенствовать и унифицировать законодательство государств-членов, а также в некоторой мере преодолеть кризис легитимности наднациональных институтов. Следовательно расширенное сотрудничество между государственными и негосударственными акторами, необходимое для более эффективного и быстрого разрешения стоящих перед международным сообществом вызовов, возможно, а сетевая форма организации этого взаимодействия является одной из предпочтительных в силу скорости развертывания и высокой адаптивности.

На глобальном уровне в силу отсутствия сколько-нибудь единой системы наднациональных институтов, наделенных четкими властными полномочиями и способных слажено влиять на процесс принятия решений, прослеживается аналогичная функция сетей, которая заключается в поддержании работы начавшей формироваться системы наднационального регулирования, а точнее ее «очагов». В этой связи концепцию политических сетей на данном уровне анализа представляется целесообразным применять к исследованиям не столько контрагентов устоявшихся властных институтов (как в ЕС), сколько к структурам, вырабатывающим новую и перспективную повестку дня, формирующим общественное мнение и, тем самым, оказывающим влияние на формирование мировой политики.

Международное сообщество продолжает сталкиваться со множеством вызовов, многие из которых давно вышли за пределы национальных границ, наиболее ярким пример подобного вызова служит проблема глобального изменения климата. В настоящий момент Европейский союз является одним из

общепризнанных лидеров и трендсеттеров в вопросах формирования передовой экологической политики как внутри своих границ, так и за их пределами. Частично это лидерство продиктовано потребностью подтвердить важность европейской интеграции после неудачи в проведении институциональной реформы, а потому с середины 2000-х годов экологическая политика ЕС стала для него своеобразной «визитной карточкой». Основу климатической политики ЕС составляют принципы многосторонности и международного права, приверженность концепции устойчивого развития, а также ориентация на принцип упреждающих действий (*precautionary principle*), который обуславливает повышенное внимание Брюсселя к экспертным оценкам и научной информации при выработке как внутренней, так и внешней политики. Это обстоятельство открывает двери для стейкхолдеров, желающих оказать влияние на процесс принятия решений, а Комиссия становится «центром притяжения» для многочисленных политических сетей. При этом сети, формирующиеся на этапе процесса принятия решений, не всегда ставят задачу улучшения экологической политики ЕС, некоторые из них, как правило, объединяющие представителей промышленного и бизнес сообщества, фокусируются на продвижении наиболее общих решений, ослабляющих экологическое законодательство.

В экологической политике ЕС политические сети играют заметную роль и на этапе имплементации решений. Это связано с тем, что имплементация наднациональных решений в целом является обязанностью государств-членов, что зачастую подрывает перспективы их соблюдения. Поскольку национальные экологические структуры, практики и законодательство могут отличаться друг от друга, большое значение имеет обмен информацией и практиками между ними, когда речь идет о наднациональных нормах, именно в этих областях содействие наднациональным институтам оказывают такие сети, как *IMPEL Network* и *EPA Network*.

Аналогичную проблему имплементации можно проследить и на глобальном уровне, существующие нормы международного права относительно экологических норм выстроены таким образом, что большинство международных соглашений по экологическим вопросам либо не являются обязывающими, либо – малозэффективными из-за неспособности или нежелания сторон соблюдать их положения. Таким образом, претворение в жизнь их положений представляет большую сложность и требует, во-первых, явной политической воли, а во-вторых, участия множества акторов, и международный климатический режим не является исключением. Ярким примером этому могут служить механизмы гибкости Киотского протокола, которые, вполне естественно, потребовали сложной координации задействованных в проектах участников в условиях, когда многие из положений не были официально закреплены на международном уровне. Это обстоятельство привело к возникновению имплементационных политических сетей, при помощи которых разрабатывались, осуществлялись, финансировались и контролировались проекты в рамках проектных механизмов Киотского протокола. Механизмы чистого развития и проекты совместного осуществления стали примерами механизмов стимулирования сокращения выбросов парниковых газов, поддерживаемых глобальной сетью публичной политики, что, впрочем, не смогло гарантировать успех Киотского протокола, второй период обязательств по которому до сих пор не начал функционировать.

Тем не менее, несмотря на сложную и противоречивую историю международного климатического режима, на Парижской встрече сторон РКИК ООН 2015 г. удалось подписать новое всеобъемлющее соглашение по климату гибридного

характера, которое придет на смену Киотскому протоколу. Парижское соглашение включает в себя добровольные элементы, обеспечивающие гибкость подходов и максимизирующие участие сторон, наряду с юридически обязывающими положениями, которые, как ожидается, гарантируют выполнение обязательств. И хотя эксперты не видят единого рецепта для успеха Парижского соглашения, многолетняя история существования климатического режима указывает на то, что заметная доля его успеха будет зависеть от вовлечения представителей частного и гражданского сектора, а принимая во внимание, что многие из деталей соглашения будут определяться на многочисленных последующих встречах сторон, вполне вероятно, что деятельность частных акторов будет выстроена именно в рамках различного рода сетей до тех пор, пока основные механизмы не будут запущены и закреплены официально.

В целом, на основе рассмотренного материала, можно заключить, что основные линии влияния политических сетей на процессы надгосударственного регулирования на глобальном уровне состоят в первую очередь в том, что они способны стать своеобразной «страховочной сеткой», поддерживающей деятельность официальных органов в случаях, когда они не в состоянии быстро адаптироваться к изменениям, происходящим в их среде: например, включение новых государств в Вестфальскую систему мира показало, что она оказалась не вполне готова к подобному расширению, нарастающая конфликтность и углубление разрыва между глобальным севером и глобальным югом – лишь немногие из примеров. Политические сети облегчают выработку единой позиции по различным проблемам, то есть способствуют формированию глобального общественного мнения по основным пунктам международной повестки дня. Кроме того, политические сети, функционирующие на глобальном уровне, содействуют первым шагам на пути к институционализации формальных механизмов глобального управления, «выигрывая время» для проведения необходимых реформ в иерархических структурах.

Проведенный анализ показывает, что, несмотря на выраженную асимметрию европейского и глобального уровней, влияние политических сетей на процессы надгосударственного управления и регулирования на обоих уровнях обладает типологически схожими чертами и проявляется в следующем:

Во-первых, сети на обоих уровнях позволяют с максимальной эффективностью и минимальными издержками использовать «пути доступа» (*access routes*) к институтам и лицам, принимающим политические решения.

Во-вторых, в связи с тем, что для доступа к каждому властному институту его контрагентам необходимо предоставить т.н. критические блага для доступа (*critical access goods*), например, связанные с экспертным знанием, влиянием на общественное мнение и прочими ресурсами, политические сети представляются в качестве наиболее эффективного механизма аккумуляции и распределения подобных благ. Это четко проявляется и на европейском, и на глобальном уровне.

В-третьих, политические сети в практике своей деятельности выступают для институтов и лиц, принимающих решения, в качестве своего рода «страховочной сетки», выполняя поддерживающую функцию, в условиях нестабильности современного этапа развития мировой политики, носящего во многом переходный характер.

Тем самым политические сети призваны играть все более выразительную роль как в современной, так и в будущей мировой политике, а концепция политических сетей будет становиться все более важным методологическим инструментом в осмыслении процессов как надгосударственного управления в

целом, так и глобального и регионального экологического управления в частности.

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

АЛДЕ – Альянс либералов и демократов за Европу
ВИЭ – возобновляемые источники энергии
ГП – глобальное потепление
ДФЕС – Договор о функционировании Европейского союза
ЕИП – Европейская инициатива прозрачности
ЕК – Европейская комиссия
ЕКП – Европейская конфедерация профсоюзов
ЕКР – Европейские консерваторы и реформисты
ЕНП – Европейская народная партия (христианские демократы)
ЕОЛ–ЛЗС – Европейские объединенные левые – Лево-зеленые Севера
ЕП – Европейский парламент
ЕС – Европейский союз
ЕСД – Европа свободы демократии
Зеленые/ЕСА – Зеленые/Европейский свободный альянс
ИК – изменение климата
ИС МЧР – Исполнительный совет механизмов чистого развития
МГЭИК – Межправительственная группа экспертов по изменению климата
МО – международная организация
МЧР – механизмы чистого развития
НПО – неправительственная организация
ООН – Организация Объединенных наций
ПГ – парниковые газы
ПСО – проекты совместного осуществления
ПУФ – Прототипный углеродный фонд
РКИК ООН – Рамочная конвенция ООН об изменении климата
С&Д – Прогрессивный альянс социалистов и демократов в Европейском Парламенте
СМИ – средства массовой информации
СЭС – Сертифицированные эмиссионные сокращения
ТНА – транснациональный актор
ТНК – транснациональная корпорация
ЮНЭП – Программа Организации Объединенных Наций по окружающей среде

ИСПОЛЬЗОВАННАЯ ЛИТЕРАТУРА

Российская литература:

1. Барабанов О.Н. Проблемы глобального управления: выбор аналитической парадигмы / О.Н. Барабанов // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. 2009. № 2 (24). С. 5–13.
2. Барабанов О.Н. Глобальное управление / О.Н. Барабанов, В.А. Голицын, В.В. Терещенко. М.: МГИМО-Университет, 2006. 256 с.
3. Барабанов О.Н. Глобальное управление и глобальное сотрудничество // Глобализация: человеческое измерение: учеб. пособие / МГИМО(У) МИД РФ ; редкол.: А.В. Торкунов (отв. ред.), А.Ю. Мельвиль, М.М. Наринский. М.: Росспэн, 2002. С. 31–53.
4. Гаман-Голутвина О.В. Политическая элита – определение основных понятий / О.В. Гаман-Голутвина // Полис. 2000. № 3. С. 97–103.
5. Зонова Т.В. Парадипломатия европейских регионов [Электронный ресурс] / Т.В. Зонова // Вся Европа. 2011. №4(54). Режим доступа: <http://www.alleurora.ru/paradiplomatiya-evropeyskich-regionov>.
6. Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского союза / Н.Ю. Кавешников. М. : Навона, 2010. 480 с.
7. Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура / М. Кастельс / Пер. с англ. под науч. ред. О. И. Шкаратана. М.: ГУ ВШЭ, 2000. 608 с.
8. Кувалдин В.Б. Глобализация и судьба нации-государства / В.Б. Кувалдин // Космополис: Альманах. 1999. С. 118–122.
9. Кулагин В.М. Многомерная глобализация: новые горизонты, вызовы и угрозы // Доклад ПРООН о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2000. М. : Права человека, 2001. С. 24–37.
10. Лебедева М.М. Политическая система мира: появление «внесистемности», или новые акторы – старые правила // «Приватизация» мировой политики: локальные действия – глобальные результаты / под ред. М.М. Лебедевой. М.: Голден Би, 2008. 280 с. С. 53–67.
11. Мельникова С.И. Эмиссия парниковых газов в ЕС: две стороны одной медали // Экологический вестник России. 2013. № 8. С. 30–36.
12. Морозова Е.В. Фронт сетового общества / Е.В. Морозова, И.В. Мирошниченко, Н.А. Рябченко // Мировая экономика и международные отношения. 2016. Т. 60. № 2. С. 83–97.
13. Новая эпоха. 12 лет, которые могут все изменить; под ред. С.А. Караганова. М.: АСТ: Русь-Олимп, 2008. 683 с.
14. Перегудов С.П. Группы интересов и российское государство / С.П. Перегудов, Н.Ю. Лапина, И.С. Семененко. М: Эдиториал УРСС, 1999. 352 с.
15. Пространство и время в мировой политике и международных отношениях: материалы 4-го Конвента РАМИ. В 10 т. / под ред. А. Ю. Мельвиля ; Рос. ассоциация междунар. исследований. М. : МГИМО-Университет, 2007.
16. Сабатье П. Концепция лобби-коалиций: оценка / П. Сабатье, Х. Дженкинс-Смит // Публичная политика: от теории к практике / сост. и науч. ред.: Н.Ю. Данилова, О.Ю. Гурова, Н.Г. Жидкова. СПб. : Алетейя, 2008. С. 94–154.

17. Саворская Е.В. Климатическое управление // Европейский союз в глобальном экономическом управлении / отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2017. С. 128–183.
18. Сафонова Ю.А. «Новая» Европа: ключевые противоречия реализации новой энергетической политики ЕС // Пространство и Время. 2010. № 1. С. 135–144.
19. Семененко И. Группы интересов в Европейском союзе, региональный аспект / И. Семененко // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 4. С. 8–11.
20. Сергеев В.М. Доверие и пространственное взаимодействие социальных сетей / В.М. Сергеев, А.С. Кузьмин, В.Д. Нечаев, Е.С. Алексеенкова // Полис. 2007. № 2. С. 8–17.
21. Сергеев В.М. Сетевая динамика глобализации и типология «глобальных ворот» / В.М. Сергеев, А.А. Казанцев // Полис. 2007. № 2. С. 18–30.
22. Сморгун Л.В. Сетевая методология исследования политики // Политический анализ: Доклады Центра эмпирических политических исследований СПбГУ. Вып. 2 / Под ред. Г.П. Артёмова. СПб.: Издательство Санкт-Петербургского университета, 2001.
23. Сморгун Л.В. Сетевой подход к политике и управлению / Л.В. Сморгун // Полис. 2001. № 3. С. 103–113.
24. Стрежнева М.В. Сетевой компонент в политическом устройстве Евросоюза [Электронный ресурс] / М.В. Стрежнева // Международные процессы. 2005. № 3(9). т. 3. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/nineth/005.htm>.
25. Стрежнева М.В. Структурирование политического пространства в Европейском Союзе (Многоуровневое управление) / М.В. Стрежнева // Мировая экономика и международные отношения. 2009. № 12. С. 38–49.
26. Стрежнева М.В. Теории европейской интеграции / М.В. Стрежнева // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2009. № 1. С. 28–45.
27. Стрежнева М.В. «Трансправительственные сети» в ЕС [Электронный ресурс] / М.В. Стрежнева // Международные процессы. 2008 № 1(16). т. 6. Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/sixteenth/016.htm>.
28. Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития / Н.А. Косолапов, М.В. Стрежнева, Ф.Г. Войтоловский и др.; отв. ред. М.В. Стрежнева. М.: ИМЭМО РАН, 2010. 266 с.
29. Фельдман Д.М. О правилах мировой политики / Д.М. Фельдман // Вопросы философии. 2012. № 5. С. 35–47.
30. Фронт сетового общества как пространство политического взаимодействия. Монография / М. Т. Гандалоева, И. В. Мирошниченко, Е. В. Морозова, Н. В. Плотицкина, Н. А. Рябченко, М. В. Терешина, К. В. Ячменник. Краснодар: Перспективы образования, 2017. 272 с.
31. Цыганков П.А. Взаимовлияние внешней политики и общественного мнения: история, теории, воздействие глобализации // Внешняя политика в XXI веке: вопросы теории и практики. Материалы научного семинара / Под. ред. П.А. Цыганкова. М.: КДУ, 2009. С. 144–164.
32. Элиты и общество в сравнительном измерении: сб. статей / под. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. М.: РОССПЭН, 2011. 431 с.
33. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л.М. Энтин. М., 2009. 304 с.

Зарубежная литература:

34. A Handbook of Globalisation and Environmental Policy / F. Wijen, K. Zoeteman, J. Pieters, P. van Seters. Cheltenham: Edward Elgar, 2012. 800 p.
35. Advances in the Social Network Analysis: Research in the Social and Behavioral Science / S. Wasserman, J. Galaskiewicz (eds.). Beverly Hills: Sage, 1994. 300 p.
36. Agranoff R. Managing within Networks: Adding Value to Public Organizations. Washington, DC: Georgetown University Press, 2007. 192 p.
37. Alcañiz I. Environmental and Nuclear Networks in the Global South: How Skills Shape International Cooperation / I. Alcañiz. New York: Cambridge University Press, 2016. 230 p.
38. Alcañiz I. Partner Selection in International Environmental Networks: The Effect of Skills and Money on Cooperation in the Global South / I. Alcañiz // Environmental Science & Policy. 2016. Vol. 55. P. 107–115.
39. Andonova L. B. Transnational Climate Governance // Global Environmental Politics / L. B. Andonova, M. M. Betsill, H. Bulkeley. 2009. Vol. 9(2). P. 52–73.
40. Ansell C. The Networked Polity. Regional Development in Western Europe / C. Ansell // Governance. 2000. Vol. 13. Is. 3. P. 303–333.;
41. Ansell C. Collaborative Governance in Theory and Practice / C. Ansell, A. Gash // Journal of Public Administration Research and Theory. 2007. Vol. 18. Is. 4. P. 543–571.
42. Axelrod R.S. Environmental policy making and global leadership of the European Union / R.S. Axelrod, M.A. Schreurs // The global environment. Institutions, Law and Policy / Ed. by R.S. Axelrod, S.D. Van Deveer. London: Sage, 2015. P. 157–186.
43. Benner T. Shaping Globalisation: The role of global public policy networks [Electronic resource] / T. Benner, W.H. Reinicke, J.M. Witte // Transparency: A Basis For Responsibility and Cooperation / Bertelsmann Foundation (eds.). Gütersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 2002. 27 p. Mode of access: http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/BF_Beitrag_englisch_Final_05172002.pdf.
44. Bentley A. The Process of Government: A Study of Social Pressures / A. Bentley. New Brunswick, New Jersey: Transactions Publishers, 2008 [1908]. 533 p.
45. Berardo R. Self-Organizing Policy Networks: Risk, Partner Selection and Cooperation in Estuaries / R. Berardo, J.T. Scholz // American Journal of Political Science. 2010. Vol. 54 (3). P. 632–649.
46. Besussi E. Policy networks: conceptual developments and their European applications / E. Besussi // Center for Advanced Spatial Analysis. Working paper series (102). London: University College London, 2006.
47. Bevir M. Interpreting British Governance / M. Bevir, R. Rhodes. London: Routledge, 2003. 232 p.
48. Biersteker T.J. Global Governance // Routledge Companion to Security / M.D. Cavelty, V. Mauer (eds). New York and London: Routledge Publishers, 2009. 27 p.
49. Boas M. Private Sector Influence in the Multilateral System: A Changing Structure of World Governance? / M. Boas, B. Bull, D. McNeill // Global Governance. 2004. Vol. 10 (4). P. 481–498.
50. Bomberg E. Policy Networks and the European Community: Explaining EC Environmental Policy / E. Bomberg // Paper presented at European Union Studies Association (EUSA) ; Third Biennial Conference. Washington D.C., 1993. 30 p.
51. Bomberg E. Policy Transfer and Europeanization: Passing the Heineken test? [Electronic resource] / E. Bomberg, J. Peterson // Paper prepared for the Political Studies Association-UK, 50th Annual Conference. London, 2000. Mode of access:

- <http://www.scribd.com/doc/11469121/Bomberg-Elizabeth-Peterson-John-Monnet>.
52. Borgatti S. The State of Organizational Social Network Research Today / S. Borgatti. Department of Organization Studies, Boston University, 2003.
  53. Börzel T. A. What's So Special About Policy Networks? – An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance [Electronic resource] / T.A. Börzel // European Integration online Papers (EIoP). 1997. Vol. 1. Is. 16. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
  54. Börzel T. A. Organizing Babylon – On the different conceptions of policy networks / T.A. Börzel // Public Administration. 1998. Vol. 76. Is. 2. P. 253–273.
  55. Börzel T. A. European Governance: Negotiation and Competition in the Shadow of Hierarchy / T.A. Börzel // Paper prepared for the European Union Studies Association meeting. Montreal, 2007.
  56. Börzel T.A. Networks in EU Multi-level Governance: Concepts and Contributions / T.A. Börzel, K. Heard-Laureote // Journal of Public Policy. Cambridge University Press, 2009. Vol. 29. Is. 2. P. 135–152.
  57. Börzel T.A. Governance with/out Government. False Promises or Flawed Premises? / T.A. Börzel // SFB-Governance Working Paper Series. Research Center (SFB) 700, Berlin, March 2010. No. 23.
  58. Börzel T. A. Networks: Reified Metaphor or Governance Panacea? / T.A. Börzel // Public Administration. 2011. Vol. 89. Is. 1. P. 49–63.
  59. Bouwen P. Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access / P. Bouwen // Journal of European Public Policy. 2002. Vol. 9 (3). P. 365–390.
  60. Bouwen P. Theoretical and Empirical Study of Corporate Lobbying in the European Parliament / P. Bouwen // European Integration online Papers (EIoP). 2003. Vol. 7 (11).
  61. Bouwen P. Exchanging Access Goods for Access: A Comparative Study of Business Lobbying in the European Union Institutions/ P. Bouwen // European Journal of Political Research. 2004. Vol. 43(3). P. 337–369.
  62. Bouwen P. The European Commission// Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford University Press, 2009. P. 19–38.
  63. Breiger M. The Analysis of Social Networks // Handbook of Data Analysis / M. Hardy and A. Bryman (eds.). London: Sage, 2004. P. 505–526.
  64. Bretheron C. The European Union as a Global Actor / C. Bretheron, J. Vogler. London: Routledge, 2006. 288 p.
  65. Brinton M.H. Measuring Network Structure / M.H. Brinton, K.G. Provan // Public Administration. 1998. Vol. 76(2). P. 387–407.
  66. Bruhl T. From international to Global Governance: Actors, Collective Decision-making in Global Governance and the United Nations System / T. Bruhl, V. Rittberger. United Nations University Press, 2002. 47 p.
  67. Buchner B. Economic Consequences of the US Withdrawal from the Kyoto/Bonn Protocol / B. Buchner, C. Carraro, I. Cersosimo // Climate Policy. 2002. Vol. 2. Is. 4. P. 273–292.
  68. Buuren M. van. Trajectories of institutional design in policy networks: European interventions in the Dutch fishery network as an example / M. van Buuren, E. Klijn // International Review of Administrative Sciences. 2006. Vol. 72. Is. 3. P. 395–415.
  69. Campbell L.B. Emission trading, joint implementation and the Clean Development Mechanism: The role of the private sector and other state actors in implementation / L.B. Campbell // Global Climate Governance: Inter-linkages between the Kyoto Protocol and Other Multilateral Regimes. Tokyo: Global Environment Information Centre, 1998.
  70. Cao X. Research Frontiers in Comparative and International Environmental Politics

- An Introduction // Comparative Political Studies / X. Cao, H. V. Milner, A. Prakash, H. Ward. 2013. Vol. 47(3). P. 291–308.
71. Carroll W.K. Transnationalists and National Networkers in the Global Corporate Elite / W.K. Carroll // *Global Networks*. 2009. Vol. 9. Is. 3. P. 289–314.
  72. Castells M. The Rise of the Network Society. The Information Age: Economy, Society and Culture. Vol. I. (second edition) / M. Castells. Cambridge, MA; Oxford, UK: Blackwell, 2000. 656 p.
  73. Castells M. The New Public Sphere: Global Civil Society, Communication Networks, and Global Governance / M. Castells // *Annals of the American Academy of Political and Social Science*. 2008. Vol. 616. Is. 1. P. 78–93.
  74. Challenges of Globalization. New Trends in International Politics and Society / M. Lerch (ed.). NY: Routledge, 2005. 267 p.
  75. Christiansen T. The European Commission. The European Executive between Continuity and Change // *European Union, Power and Policy-Making* / J. Richardson (ed.). London and New York: Routledge, 2006. 406 p. P. 99–121.
  76. Christopoulos D.C. The Governance of Networks: Heuristic or Formal Analysis? / D.C. Christopoulos // *Political Studies*. 2008. Vol. 54. Is. 2. P. 475–481.
  77. Cini M. The European Commission: Leadership Organisation and Culture in EU Administration / M. Cini. Manchester: Manchester University Press, 1996. P. 106–114.
  78. Coen D. Network governance and multi-level delegation: European networks regulatory agencies / D. Coen, M. Thatcher // *Journal of Public Policy*. 2008. Vol. 28. P. 49–71.
  79. Coleman J. S. Systems of Social Exchange / J.S. Coleman // *Journal of Mathematical Sociology*. 1972. Vol. 2(2). P. 145–163.
  80. Corbett R. The European Parliament / R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton. London: Cartermill International Ltd, 1995.
  81. Creitaru I. How Keen on Being Green? The EU Climate Change Strategy under the Lens of Multi-level Governance / I. Creitaru. Geneva. European Institute of the University of Geneva, 2009. [Electronic resource]. Mode of access: <https://www.unige.ch/gsi/files/3214/0351/6348/CREITARU.pdf>.
  82. Dijkstra J. Externalities in Exchange Networks: An Adaptation of Existing Theories of Exchange Networks / J. Dijkstra // *Rationality and Society*. 2009. Vol. 21(4). P. 395–427;
  83. Dijkstra J. Outcomes of Collective Decisions With Externalities Predicted / J. Dijkstra, M. A. L. M. van Assen, F. N. Stokman // *Journal of Theoretical Politics*. 2008. Vol. 20(4). P. 415–441;
  84. Dingwerth K. From International Politics to Global Governance? The Case of Nature Conservation / K. Dingwerth. Institute for Intercultural and International Studies (InIIS), Universität Bremen. GARNET Working Paper. No. 46/08. June 2008.
  85. Dingwerth K. Global Governance as a Perspective on World Politics / K. Dingwerth, P. Pattberg // *Global Governance*. 2006. No. 12. P. 185–203.
  86. Egenhofer C. Why the Transatlantic Alliance Climate Change Partnership Matters More Than Ever / C. Egenhofer, A. Georgiev. Brussels: CEPS, 2010.
  87. Eilstrup-Sangiovanni M. Global Governance Networks // *The Oxford Handbook of Political Networks* / Victor J.N., Alexander H. Montgomery A.H., Lubell M. (eds.). 2017.
  88. Eising R. Interest Groups in EU Policy-making [Electronic resource] / R. Eising // *Living Reviews in European Governance*. 2008. Vol. 3. Is. 4. Mode of access: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008-4>.
  89. Emirbayer M. Manifesto for a Relational Sociology / M. Emirbayer // *American Journal of Sociology*. 1997. Vol. 103. Is. 2. P. 281–317.
  90. Farrell H. Formal and Informal Institutions under Codecision: Continuous Constitution

- Building in Europe / H. Farrell H. A. Hérítier // *Governance*. 2003. Vol. 16(4). P. 577–600.
91. Fawcett W. Informal environmental networking: the EPA Network example // *Environmental Enforcement Networks Concepts, Implementation and Effectiveness* / M. Faure, P. De Smedt, A. Stas (eds.). 2015. P. 323–325. 576 pp.
  92. Finkelstein L.F. What is Global Governance? / L.F. Filkenstein // *Global Governance*. 1995.No. 1.P. 367–372.
  93. Fischer M. Institutions and Policy Networks in Europe // *The Oxford Handbook of Political Networks* / J. N. Victor, A. H. Montgomery, M. Lubell (eds.). Oxford University press, 2017.
  94. Freestone D. The World Bank's Prototype Carbon Fund: Mobilizing New Resources for Sustainable Development // *Liber Amicorum Ibrahim F. I. Shihata: International Finance and Development Law* / S. Schlemmer-Schulte, K.-Y. Tung (eds.). The Hague: Kluwer Law International, 2001.
  95. Gillies D. Lobbying and European Community Environmental Law / D. Gillies // *European Environment*. 1998. Vol. 8 (6). P. 175–183.
  96. Global Governance and the United Nations System / V. Rittberger (ed.).United Nations University Press, 2002. 264 p.
  97. Governance without Government: Order and Change in World Politics / J.N. Rosenau, E.O. Czempiel (eds.).Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
  98. Governing Globalisation: Power, Authority and Global Governance / D. Held, A. McGrew (eds.).Polity Press, 2002.384 p.
  99. Granovetter M. The Strength of Weak Ties / M. Granovetter // *American Journal of Sociology*. 1973. Vol. 78. Is. 6.P. 1361–1381.
  100. Greenwood J. Inside the EU Business Associations / J. Greenwood. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2002. 190 p.
  101. Greenwood J. Interest Representation in the European Union ; 3rd Edition / J. Greenwood. Palgrave Macmillan, 2011. 274 p.
  102. Griffith E. The Impasse of Democracy: A Study of the Modern Government in Action / E. Griffith. New York: Harrison-Hilton Books, Inc., 1939. 380 p.
  103. Groen L. The EU's Role in International Climate Change Policy-Making: A Global Leader in Decline? / L. Groen, A. Niemann, S. Oberthür // *Global Power Europe* / Ed. by A. Boening, J.-F. Kremer, A. van Loon. Vol. 2. Berlin; London: Springer, 2013. P. 37–54.
  104. Haas P.M. Epistemic Communities and International Policy Coordination / P.M. Haas // *International Organization*.MIT Press, 1992.Vol. 46.Is. 1. Winter. P. 1–35.
  105. Hadden J. Networks in Contention: The Divisive Politics of Climate Change / J. Hadden. New York: Cambridge University Press, 2015.
  106. Hadden J. The Power of Peers: How Transnational Advocacy Networks Shape NGO Strategies on Climate Change / J. Hadden, L. Jasny // *British Journal of Political Science*. 2017. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0007123416000582>.
  107. Hafner-Burton E.M. Network Analysis for International Relations / E.M. Hafner-Burton, M. Kahler, A.H. Montgomery // *International Organization*. July 2009. Vol. 63. Is. 3. P. 559–592.
  108. Hay C. Political Analysis: A Critical Introduction / C. Hay. Basingstoke; New York: Palgrave, 2002. 336 p.
  109. Hay C. The Tangled Webs of Westminster and Whitehall: The Discourse, Strategy and Practice of Networking Within the British Core Executive / C. Hay, D. Richards // *Public Administration*. 2000. Vol. 78(1). P. 1–28.
  110. Hayes-Renshaw F. Least Accessible but not Inaccessible: Lobbying the Council and the European Council// *Lobbying the European Union: Institutions, Issues and Actors* / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford University Press, 2009.

111. Hecló H. Issue Networks and Executive Establishment // *The New American Political System* / A. King (ed.). Washington DC: American Enterprise Institute, 1978. P. 87–124.
112. Hecló H. The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics / H. Hecló, A. Wildavsky. London: Macmillan, 1974. 474 p.
113. Hedemann-Robinson M. Enforcement of European Union Environmental Law: Legal Issues and Challenges. Routledge-Cavendish, 2006.
114. Held D. Global Transformations: Politics, Economics and Culture / D. Held, A. McGrew, D. Goldblatt, J. Perraton. Stanford: Stanford University Press, 1999. 540 p.
115. Henning C. H. C. A. Networks of Power in the CAP System of the EU-15 and EU-27 / C. H. C. A. Henning // *Journal of Public Policy*. 2009. Vol. 29(2). P. 153–177;
116. Henning C. H. C. A. Towards a Theory of Interest Mediation: A Network Approach applied to the European Common Agricultural Policy / C. H. C. A. Henning, A. Wald // *Politische Vierteljahresschrift*. 2000. Vol. 41. Is. 4. P. 647–676.
117. Hennis M. Europeanization and Globalization: The missing Link / M. Hennis // *Journal of Common Market Studies*. 2001. Vol. 39. Is. 5. P. 829–850.
118. Hierlmeier J. UNEP: Retrospect and Prospect – Options for Reforming the Global Environmental Governance Regime // *Georgetown International Environmental Law Review*. 2002. Vol. 14. Is. 4. P. 767–805.
119. Hix S. The Political System of the European Union ;3rd edition / S. Hix, B. Hoyland. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010. 416 p.
120. Hix S. The Political System of the European Union. The European Union series / S. Hix, B.K. Høyland. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2011. 448 p.
121. Hooghe L. Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance/ L. Hooghe. Oxford: Oxford University Press, 1996. 458 p.
122. Hooghe L. Multi-Level Governance and European Integration / L. Hooghe, G. Marks. London: Rowman & Littlefield Publishers, inc., 2001. 251 p.
123. Hooghe L. Types of Multi-Level Governance [Electronic resource] / L. Hooghe, G. Marks// *European Integration online Papers (EIoP)* 2001.Vol. 5. Is. 11. Mode of access: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-011a.htm>.
124. Hooghe L. Unraveling the Central State. But How? Types of Multi-level Governance / L. Hooghe, G. Marks // *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97(2). P. 233–243.
125. Huhe N. The Evolution of Political Networks: Evidence from the Council of the European Union / N. Huhe, D. Naurin, R. Thomson // *European Union Politics*. 2017. Vol. 19. Is. 1. P. 25–51.
126. Iborra S.S. The Governance of Goal-Directed Networks and Network Tasks: An Empirical Analysis of European Regulatory Networks / S.S. Iborra, A. Saz-Carranza, X. Fernández-i-Marín, A. Albareda // *Journal of Public Administration Research and Theory* 2018. Vol. 28, Is. 2. P. 270–292.
127. Informal Governance in the European Union / T. Christiansen, S. Piattoni (eds). Cheltenham: Edward Elgar, 2003.
128. Jensen T. Legislative Negotiations in the European Parliament / T. Jensen, T. Winzen // *European Union Politics*. 2012. Vol. 13(1). P. 118–149.
129. Kahler M. Political Networks and Collective Action / M. Kahler // *Annual Meeting of the American Political Science Association/ Paper prepared for delivery at the 2006*. San Diego: University of California, 2006.
130. Kaiser W. Introduction: Networks in European Union Governance / W. Kaiser // *Journal of Public Policy*. Cambridge University Press, 2009. Vol. 29. Is. 2. P. 131–133.
131. Kassim H. Policy Networks, Networks and European Union Policy-Making: a Sceptical View / H. Kassim // *West European Politics*. 1993. Vol.17. Is. 4. P. 15–27.
132. Kavanagh D. British Politics / D. Kavanagh, D. Richards, A. Geddes, M. Smith.

Oxford: Oxford University Press, 2006.

133. Kavanagh D. Pressure Groups and Policy Networks / D. Kavanagh, D. Richards, A. Geddes, M. Smith // *British Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2006. 697 p.

134. Keast R. The Network Approach to Evaluation: Uncovering Patterns, Possibilities and Pitfalls [Electronic resource] / R. Keast, K. Brown. 2005. Mode of access: <http://www.networksandcollaborations.com.au/files/The%20Network%20Approach%20to%20Evaluation.pdf>.

135. Kellogg W.W. Effects of Human Activities on Global Climate: A Summary, with Consideration of the Implications of a Possibly Warmer Earth / W.W. Kellogg. Geneva: Secretariat of the World Meteorological Organization, 1976.

136. Kenis P. Wanted: A Good Network Theory of Policy Making / P. Kenis, J. Raab // Paper prepared for the 7th National Public Management Conference. Washington D.C., 2003.

137. Keohane R.O. Global Governance and Democratic Accountability// *Taming Globalization: Frontiers of Governance* / D. Held, M. Koenig-Archibugi (eds.). Polity Press, 2003. 208 p. P. 130–160.

138. Kilian B. Still a Green Leader? The European Union's Role in International Climate Negotiations / B. Kilian, O. Elgström // *Cooperation and Conflict*. 2010. Vol. 45. Is. 3. P. 255–273.

139. Kingdon J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*/ J. Kingdon. Boston: Little, Brown and Company, 1984, 240 p.

140. Kinsella D. The Black Market in Small Arms: Examining a Social Network [Electronic resource] / D. Kinsella. 2006. Mode of access: <http://web.pdx.edu/~kinsella/offprints/csp06.offprint.pdf>.

141. Kinsella D. The Illicit Arms Trade: A Social Network Analysis [Electronic resource] / D. Kinsella. 2008. Mode of access: http://netmap.files.wordpress.com/2009/04/kinsella_08_sna_small_arms_trade.pdf.

142. Kirchner E. J. The Challenge of European Union Security Governance / E.J. Kirchner // *Journal of Common Market Studies*. 2006. Vol. 44(5). P. 945–966.

143. Klijn E.-H. Designing and Managing Networks: Possibilities and Limitations for Network Management / E.-H. Klijn // *European Political Science*. 2005. Vol. 4. P. 328–339.

144. Klijn E.H. Public Management and Policy Networks: Foundations of a Network Approach to Governance / E.-H. Klijn, J.M.F. Koppenjan // *Public Management*. 2002. Vol. 2. Is. 2. P. 135–158.

145. Knoke D. *Network Analysis*/ D. Knoke, J. Kuklinski. Beverly Hills: Sage Publications, 1982. 96 p.

146. Knoke D. *Political Networks: The Structural Perspective* / D. Knoke. New York; Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 308 p.

147. Knoke D. Prominence / D. Knoke, R. Burt // *Applied Network Analysis: A Methodological Introduction* / R. Burt, M. Miner (eds.). Beverly Hills CA: Sage, 1983.

148. Knoke D. Comparing Policy Networks: Labor Politics in the US, Germany, and Japan / D. Knoke, F. Pappi, J. Broadbent, Y. Tsujinaka. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. 308 p.

149. Kohler-Koch B. The Evolution and Transformation of European Governance // *The Transformation of Governance in the European Union* / B. Kohler-Koch, R. Eising (eds.). London: Routledge, 1999. P. 14–35;

150. König T. Europa auf dem Weg zum Mehrheitssystem: Gründe und Konsequenzen nationaler und parlamentarischer Integration / T. König . Opladen: Westdeutscher Verlag, 1997.

151. König T. Introduction: Modeling Policy Networks / T. König // *Journal of Theoretical*

Politics. Sage Publications, 1998. Vol. 10. Is. 4. P. 387–388.

152. Kooiman J. Societal Governance: Levels, Models and Orders of Social-Political Interactions // *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*/ J. Pierre (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2000. 266 p.

153. Krackhardt D. Intraorganizational Networks: The Micro Side / D. Krackhardt, D. Brass // *Advances in the Social Behavioral Sciences and Social Network Analysis* / S. Wasserman, J. Galaskiewicz (eds.). Beverly Hills: Sage, 1994. P. 209–230.

154. Kreppel A. Coalition Formation in the European Parliament / A. Kreppel, G. Tsebeli // *Comparative Political Studies*. 1999. Vol. 32(8). P. 933–966.

155. Kriesi H. Comparative Analysis of Policy Networks in Western Europe / H. Kriesi, S. Adam, M. Jochum // *Journal of European Public Policy*. 2006. Vol. 13. Is. 3. P. 341–361.

156. Laumann E. O. The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains / E.O. Laumann, D. Knoke. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987. 539 p.

157. Lehman W. The European Parliament // *Lobbying the European Union: Institutions, Actors and Issues* / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2009.

158. Leontitsis V. Environmental Policy // *Politics in the European Union* / I. Bache, S. George, S. Bulmer (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 448–465.

159. Levy D. Business and International Environmental Treaties: Ozone Depletion and Climate Change / D. Levy // *California Management Review*. 1997. Vol. 39(3). P. 54–71.

160. *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues* / D. Coen, J. Richardson (eds.). Oxford University Press, 2009. 400 p.

161. Lowi T.J. *The End of Liberalism* / T.J. Lowi. New York: Norton, 1969. 336 p.

162. Maggetti M. The Policy-making Structure of European Regulatory Networks and the Domestic Adoption of Standards / M. Maggetti, F. Gilardi // *Journal of European Public Policy*. 2011. Vol. 18(6). P. 830–847.

163. Maggetti M. The Politics of Network Governance in Europe: The Case of Energy Regulation / M. Maggetti // *West European Politics*. 2014. Vol. 37(3). P. 497–514.

164. Manners I. Normative Power Europe: A Contradiction in Terms? / I. Manners // *Journal of Common Market Studies*. 2002. Vol. 40(2). P. 235–258.

165. Maoz Z. International Relations: A Network Approach [Electronic resource] / Maoz Z., Terris L.G., Kuperman R.D., Ilan Talmud / Paper prepared for presentation at the Gilman Conference on New Directions in International Relations. Yale University. February 2003. 30 p. Mode of access: <http://www.soc.haifa.ac.il/~talmud/pdf/irnetworks1.pdf>.

166. Maoz Z. *Networks of Nations: the Evolution, Structure, and Impact of International Networks, 1816-2001*/ Z. Maoz. New York: Cambridge University Press, 2011. 448 p.

167. March J.G. *Rediscovering Institutions: The Organized Basis of Politics* / J.G. March, J.P. Olsen. New York; London: Free Press, 1989. 227 p.

168. Marsh D. *Comparing policy networks* / D. Marsh. Buckingham: Open University Press, 1998. 227 p.

169. Marsh D. Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach / D. Marsh, M. Smith // *Political Studies*. 2000. Vol. 48. Is. 1. P. 4–21.

170. McKibbin W. J. The Role of Economics in Climate Change Policy / W.J. McKibbin, P.J. Wilcoxon // *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. Is. 2. P. 107–129.

171. Messner D. The Network Society: Ecomic Development and International Competitiveness as a Problem of Social Governance / D. Messner. London: Frank Cass, 1997. 413 p.

172. Michalowitz I. Strategies of Euro-Lobbying / I. Michalowitz // Paper outlining a poster presented at the 7th Biennial International Conference of the European Communities Studies Association. Madison/Wisconsin, 2001.

173. Müller P.S. *Demarcating Politics Challenging Global Governance: A Critical*

- Perspective, ELRC / P.S. Müller, M. Lederer / CPOGG workshop at Harvard Law School. October 3–4, 2003.
174. Multi-level Governance / I. Banche, M. Flinders (eds.). Oxford: Oxford University Press, 2004. 256 p.
  175. Naurin D. Generosity in Intergovernmental Negotiations: The Impact of State Power, Pooling and Socialisation in the Council of the European Union / D. Naurin // *European Journal of Political Research*. 2015. Vol. 54(4). P. 726–744.
  176. Negra C. Advancing Climate Policy After the Paris Agreement. Insights from the Stanley Foundation's Policy Lab on Climate Change / C. Negra. The Stanley Foundation, 2016.
  177. Networked Politics Agency, Power, and Governance / M. Kahler (ed). Cornell University Press, 2009. 287 p.
  178. New Research in Central-Local Relations / J.T. Goldsmith (ed.). Aldershot: Gower, 1986. 307 p.
  179. Newell P. Climate for Change. Non-state Actors and the Global Politics of the Greenhouse / P. Newell. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. 222 p.
  180. Newig J. Synapses in the Network: Learning in Governance Networks in the Context of Environmental Management [Electronic resource] / J. Newig, D. Günther, C. Pahl-Wostl // *Ecology and Society*. 2010. Vol. 15. Is. 4. Mode of access: <http://www.ecologyandsociety.org/vol15/iss4/art24/>.
  181. Nexon D. International Political Change: A network Approach / D. Nexon / Paper Prepared for Presentation at the 2003 Annual Convention of the American Political Science Association. Philadelphia, Pennsylvania, 2003.
  182. Nordhaus W. D. Requiem for Kyoto: An Economic Analysis / W.D. Nordhaus, J.G. Boyer // *Energy Journal*. 1999. Special Issue. P. 93–130.
  183. Nugent N. The European Commission / N. Nugent. Hampshire and New York: Palgrave, 2001. 366 p.
  184. Oberthür S. EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges / S. Oberthür, K.C. Roche // *The International Spectator*. 2008. Vol. 43. Is. 3. P. 35–50.
  185. Ostrom E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actors / E. Ostrom. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1990. 298 p.
  186. Ostrom E. Understanding Institutional Diversity / E. Ostrom. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005. 376 p.
  187. Pappi F. U. Policy Networks. More Than a Metaphor? / F. U. Pappi, C.H.C.A. Henning // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10(4). P. 553–575.
  188. Pappi F. U. The Organisation of Influence in the EC's Agricultural Policy: A Network Approach / F. U. Pappi, C.H.C.A. Henning // *European Journal of Political Science Research*. 1999. Vol. 36(2). P. 257–281.
  189. Paterson M. The Micro Foundations of Policy Diffusion towards Complex Global Governance: An Analysis of the Transnational Carbon Emission Trading Network / M. Paterson, M. Hoffmann, M. Betsill, S. Bernstein // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47. Is. 3. P. 420–449.
  190. Peterson J. Decision Making in the European Union / J. Peterson, E. Bomberg. Basingstoke: Palgrave, 1999. 352 p.
  191. Peterson J. Policy Networks [Electronic resource] / J. Peterson // *Political Science series*. Wien: Institut für Höhere Studien (IHS), 2003. Mode of access: http://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf.
  192. Pevehouse J. Intergovernmental Organizations, 1815–2000: A New Correlates of war Data Set 2.1, 2003 [Electronic resource] / J. Pevehouse, T. Nordstorm, K. Warnke. Mode

of access: <http://cow.la.psu.edu/>.

193. Piris J-C. *The Lisbon Treaty: A Legal and political Analysis* / J-C. Piris. New York: Cambridge University Press, 2010. 450 p.
194. *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations* / B. Marin, R. Mayntz (eds.). Frankfurt, Boulder, Campus: Westview, 1991. 335 p.
195. *Progress or Peril? Partnerships and Networks in Global Environmental Governance: Post-Johannesburg Agenda* / T. Benner, C. Streck, J.M. Witte (eds.). Washington, Berlin: Global Public Policy Institute. 2003. 95 p.
196. Provan K.G. A Preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A Comparative Study of Four Community Mental Health Systems / K.G. Provan, H.B. Milward // *Administrative Science Quarterly*. 1995. Is. 40. P. 1–33.
197. Puetter E. The Council. How the Member States Agree on Europe's External Policies // *The European Union and Global Governance. A Handbook* / J-U. Wunderlich, D.J. Bailey (eds.). Routledge, 2011.
198. Ranson M. Linkage of Greenhouse Gas Emissions Trading Systems: Learning from Experience [Electronic resource] / M. Ranson, R.N. Stavins // *Harvard Project on Climate Agreements*. Cambridge, 2015. Mode of access: http://scholar.harvard.edu/files/stavins/files/ranson_stavins_climate_policy_2015.pdf.
199. Rasmussen M.K. Lobbying the European Parliament: A necessary evil / M.K. Rasmussen // *CEPS Policy Brief No. 242*. May 2011.
200. Raustiala K. The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law [Electronic resource] // *Virginia Journal of International Law*. 2002. Vol. 43. Mode of access: <https://ssrn.com/abstract=333381>.
201. Reinicke W. H. Policy Cooperation in a post-interdependent World // *A Global Order for Sustainable Economic Growth. Emile van Lennep Memorial Conference* / A.F.P. Bakker, N. Gruijters (eds.). Amsterdam, the Netherlands: Nederlands Instituut voor het Bank Effectenbedrijf, 1998. P. 39–51;
202. Reinicke W. H. The other World Wide Web: Global public policy Networks // *Foreign Policy*. 1999/2000, Winter. Vol. 117. P. 44–57.
203. Reinicke W.H. *Global Public Policy* / W.H. Reinicke. Washington, DC: Brookings Institution, 1998. 308 p.
204. Rhodes R. Control and Power in Central-Local Government Relations / R. Rhodes. Aldershot: Gower, 1981. 202 p.
205. Rhodes R. Policy Network in British Politics. A Critique of Existing Approaches // *Policy Network in British Government* / D. Marsh and R. Rhodes (eds.). Oxford, 1992.
206. Rhodes R. Power Dependence. Theories of Central-Local Relations: A Critical Reassessment // *New Research in Central-Local Relations* / J.T. Goldsmith (ed.). Aldershot: Gower, 1986, 59 p.
207. Rhodes R. Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability / R. Rhodes. Buckingham; Philadelphia, Open University Press, 1997, 252 p.
208. Rhodes R.A.W. Understanding Governance: Ten Years On / R.A.W. Rhodes // *Organization Studies*. 2007. Vol. 28. Is. 8. P. 1243–1264.
209. Richardson J. *Governing Under Pressure: The Policy Process in a Post-Parliamentary Democracy (Government & Administration Series)* / J. Richardson, A. Jordan. Wiley-Blackwell, 1979. 224 p.
210. Ringe N. Bridging the Information Gap: Legislative Member Organizations as Social Networks in the United States and the European Union / N. Ringe, J.N. Victor, C.J. Carman. Ann Arbor: University of Michigan Press, 2013. 288 p.
211. Ringe N. Keeping Your Friends Close and Your Enemies Closer? Information

- Networks in Legislative Politics / N. Ringe, J.N. Victor, J. Gross // *British Journal of Political Science*. 2013. Vol. 43(3). P. 601–628.
212. Risse-Kappen T. Exploring the Nature of the Beast: International Relations Theory and Comparative Policy Analysis Meet the European Union / T. Risse-Kappen // *Journal of Common Market Studies*. 1996. Vol. 34 Is. 1. P. 53–80.
213. Rosenau J. Along the domestic-foreign Frontier. Exploring Governance in a turbulent World / J. Rosenau. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. 488 p.
214. Rosenau J. Governance, Order and Change in World Politics // *Governance without Government: Order and Change in World Politics* / J. Rosenau, E.-O. Czempiel (eds). Cambridge: Cambridge University Press, 1992. P. 1–29.
215. Sabatier P. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation research / P. Sabatier // *Journal of Public Policy*. 1986. Vol. 6. Is. 1. P. 21–48.
216. Sabatier P. An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein / P. Sabatier // *Policy Sciences*. 1988. No. 21. P. 129–168.
217. Sabatier P. Policy Change over Decade or More // *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach* / P. Sabatier, H. Jenkins-Smith (eds.). Oxford: Cambridge University Press, 1993. 304 p.
218. Scharpf F.W. Games Real Actors Could Play. Positive and Negative Coordination in Embedded Negotiations / F.W. Scharf // *Journal of Theoretical Politics*. 1994. Vol. 6. Is. 1. P. 27–53.
219. Scharpf F.W. Games Real Actors Play. Actor-Centred Institutionalism in Policy Research. Boulder, CO: Westview Press, 1997.
220. Schout A. Coordinated European Governance. Self-Organizing or Centrally Steered? / A. Schout, A. Jordan // *Public Administration*. 2005. Vol. 83. Is.1. P. 201–202.
221. Shackleton M. After Lisbon: Creating more Space for Democratic Debate // *Reconnecting European Parliament and its People*/ A. Hug (eds.). London: The Foreign Policy Centre, 2010.
222. Skogstad G. Legitimacy and/or Policy Effectiveness: Network Governance and GMO Regulation in the European Union / G. Skogstad // *Journal of European Public Policy*. 2003. Vol. 10. Is. 3. P. 321–338.
223. Slaughter A.-M. A New World Order / A.-M. Slaughter. New Jersey: Princeton University Press, 2004. 341 p.
224. Slaughter A.-M. Governing the Global Economy through Government Networks // *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law* / M. Byers (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2008.
225. Sokhey A.E. Interpersonal Networks and Democracy Politics [Electronic resource] / A.E. Sokhey, P. Djupe. Southern Illinois University Carbondale, Open SIUC, 2010. Mode of access: http://opensiuc.lib.siu.edu/pn_wp/47.
226. Sørensen E. The Democratic Anchorage of Governance Networks / E. Sørensen, J. Torfing // *Scandinavian Political Studies*. 2005. Vol. 28. Is. 3. P. 195–218.
227. Spence D. Structure, Functions and Procedures in the Commission // *The European Commission* / G. Edwards, D. Spence (eds). London: Cartermill, 1997. P. 111–117.
228. Springer U. The Market for Tradable GHG Permits under the Kyoto Protocol: A Survey of Model Studies /U. Springer // *Energy Economics*. 2003. Vol. 25. Is. 5. P. 527–551.
229. Stephens J. C. Characterizing the International Carbon Capture and Storage Community // *Global Environmental Change* / J. C. Stephens, A. Hansson, Y. Liu, H. de Coninck, S. Vajjhala. 2011. Vol. 21(2). P. 379–390.
230. Stokman F. N. Policy Networks: History / F. N. Stokman // *Encyclopedia of Social*

- Network Analysis and Mining / R. Alhajj, J. Rokne (eds.). New York: Springer, 2014. P. 1291–1310.
231. Stokman F. N. The Exchange of Voting Positions: An Objectoriented Model of Policy Networks / F.N. Stokman, R. van Oosten // *European Community Decision Making: Models, Comparisons, and Applications* / B. Bueno de Mesquita, F. N. Stokman (eds.). New Haven, CT: Yale University Press, 1994. P. 105–127.
232. Strange S. Territory, State, Authority and Economy // *The New Realism; Perspectives on Multilateralism and World Order* / R. Cox (ed.). Houndmills: Palgrave Mac Millan, 1997.
233. Streck C. Global Public policy Networks as Coalitions of Change [Electronic resource] / C. Streck // *Global Environmental Governance, Options and Opportunities*. New Haven: Yale School of Forestry and Environmental Studies, 2002. Mode of access: <https://environment.yale.edu/publication-series/documents/downloads/o-u/streck.pdf>.
234. Streck C. Governments and Policy Networks: Chances, Risks, and a Missing Strategy / C. Streck, E. Dellas // *A Handbook Of Globalisation And Environmental Policy* / F. Wijen, K. Zoeteman, J. Pieters, P. Van Seters. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.
235. Streck C. New Partnerships in Global Environmental Policy: The Clean Development Mechanism / C. Streck // *The Journal of Environment & Development*. 2004. Vol. 13. Is. 3. P. 295–322.
236. Tabau A.-S. Non-compliance Mechanisms: Interaction between the Kyoto Protocol System and the European Union / A.-S. Tabau, S. Maljean-Dubois // *European Journal of International Law*. 2010. Vol. 21. Is. 3. P. 749–763.
237. Tallberg J. The agenda-shaping Powers of the EU Council Presidency / J. Tallberg // *Journal of European Public Policy*. 2003. Vol. 10. Is.1.P. 1–19.
238. Tallberg J. The Power of the Presidency: Brokerage, Efficiency and Distribution in EU Negotiations / J. Tallberg // *Journal of Common Market Studies*. 2004. Vol. 42. Is. 5. P. 999–1022.
239. Tanasescu I. The European Commission and Interest Groups – Towards a Deliberative Interpretation of Stakeholder Involvement in EU Policy-making/ I. Tanasescu. Brussels: VUBPRESS Brussels University Press, 2009. 258 p.
240. Thatcher M. The Development of Policy Network Analyses: From the Modes Origins to Overarching Frameworks / M. Thatcher // *Journal of Theoretical Politics*. 1998. Vol. 10. P. 289–416.
241. The European Union and Global Governance. A Handbook / J-U. Wunderlich, D.J. Bailey (eds.). Routledge, 2011. 388 p.
242. The European Union: How does it work? / E. Bomberg, A. Stubb, J. Peterson (eds.) ; Second Edition. Oxford University Press, 2008. 288 p.
243. The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law / M. Byers (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2000. 370 p.
244. Thomson R. Resolving Controversy in the European Union: Legislative Decision-Making Before and After Enlargement / R. Thomson. Cambridge: Cambridge University Press, 2011. 338 p.
245. Thurner P.W. Networks and European Union Politics. The Oxford Handbook of Political Networks / J. N. Victor, A.H. Montgomery, M. Lubell (eds.). Oxford University press, 2017.
246. Thurner Paul W. Networks and European Union Politics // The Oxford Handbook of Political Networks / J. N. Victor, A. H. Montgomery, M. Lubell (eds.) Oxford University press, 2017.
247. Truman D. The Governmental Process, Political Interests and Public Opinion / D. Truman. Westport, CT: Greenwood Press Publishers, 1951. 576 p.
248. Victor J.N. The Oxford Handbook of Political Networks / J.N. Victor, A.H.

- Montgomery, M. Lubell. 2017. 1008 p.
249. Vogel D. The Study of Business and Politics / D. Vogel // *Management Review*. California, 1996. Vol. 38 (3). P. 146–156.
250. Wasserman S. *Social Network Analysis: Methods and Applications* / S. Wasserman, K. Faust. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 857 p.
251. Watson R. Organized Interests and Lobbying / R. Watson, M. Shackleton // *The European Union: How does it work?* / Ed. E. Bomberg, A. Stubb, J. Peterson (eds.) ; Second Edition. Oxford University Press, 2008.
252. Weiss T.G. Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges / T.G. Weiss // *Third World Quarterly* 21. 2000. No.5. P. 795–814.
253. Willets P. *Non-Governmental Organizations in World Politics. The Construction of Global Governance* / P. Willets. London and New York: Routledge, 2011. 193 p.
254. Witte J.M. *Beyond Multilateralism: Global Public Policy Networks* / J.M. Witte, W.H. Reinicke, T. Benner // *Challenges of Globalization. New Trends in International Politics and Society* / A. Pfaller, M. Lerch (eds.). Transaction Publishers, 2005.
255. Wonka A. Decision-making Dynamics in the European Commission: Partisan, National or Sectoral? / A. Wonka // *Journal of European Public Policy*. 2008. Vol. 15. Is. 8. P. 1145–1163.
256. Wurzel R.K.W. Flying into Unexpected Turbulence: The German EU Presidency in the Environmental Field / R.K.W. Wurzel // *German Politics*. 2000. Vol. 9(3). P. 23–44.
257. Wurzel R.K.W. Conclusion: The European Union's Leadership Role in International Climate Politics Reassessed / R.K.W. Wurzel, J. Connelly // *The European Union as a Leader in International Climate Change Politics* / Ed. by R.K.W. Wurzel, J. Connelly. London: Routledge, 2010. P. 271–290.
258. Young O.R. The Architecture of Global Environmental Governance: Bringing Science to Bear on Policy / O.R. Young // *Global Environmental Politics*. 2008. Vol. 8. Is. 1. P. 14–32.

Об авторе

Саворская Екатерина Владимировна – кандидат политических наук, научный сотрудник отдела международно-политических проблем Института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук; доцент кафедры международных организаций и мировых политических процессов факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова. *Сфера научных интересов:* Глобальное управление, энвайронментализм и экологическая политика, политические сети и сетевая теория, политический процесс и представительство групповых интересов в ЕС. *Основные публикации:* Будущее глобального эмиссионного рынка // Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. Библиотека Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова. ИМЭМО РАН г. Москва, 2017. С. 155–184; Политика Европейского союза в области борьбы с глобальным изменением климата // Европейский союз в глобальном экономическом управлении / Отв. ред. М.В. Стрежнева. Библиотека Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова. ИМЭМО РАН г. Москва, 2017. С. 131–155; Оттенки зеленого: энвайронментализм в контексте классических идеологических течений // Полис. Политические исследования. 2015. № 6. С. 103–115; Европейский союз как участник международного климатического режима: организационный анализ // Вестник Московского университета. Серия 25. Международные отношения и мировая политика. 2015. № 2. С. 96–125; Политические сети как объект теоретического анализа проблем глобального управления // Вестник Московского университета. Серия 25: Международные отношения и мировая политика. 2013. № 3. С. 27–48.

Научное издание

Саворская Екатерина Владимировна

ПОЛИТИЧЕСКИЕ СЕТИ
В ПРОЦЕССАХ НАДГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ:
ЕВРОПЕЙСКИЙ И МИРОВОЙ ОПЫТ
Монография

ISBN 978-5-9535-0544-4

9 785953 505444

Подписано в печать 17.12.2018.
Формат 60×84/8. Печать офсетная.
Объем 16 п.л., 10,3 а.л. Тираж 150 экз. Заказ № 30/2018

Издательство ИМЭМО РАН
Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., 23