

МЕТОДЫ УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

© 2015 г. Н. Кавешников

Настоящая работа предлагает комплексную систематизацию существующих в Европейском союзе методов управления.

Предложенная концепция, опирающаяся на шесть ключевых положений, отражает существующую в ЕС зависимость между уровнями принятия решения и методами управления. Выявлена взаимосвязь между практикующимися в Евросоюзе методами управления и реализуемыми политиками. Данная теоретическая концепция может быть использована в качестве методологической основы для исследования деятельности ЕС в отдельных сферах политики, процессов принятия решений, эволюции регулирования избранных направлений.

Ключевые слова: Европейский союз, управление в ЕС, принятие решений в ЕС, методы управления, эволюция методов управления, уровни принятия решений.

Статья поступила в редакцию 01.03.2015.

Проблематика исследования методов управления (МУ) в Европейском союзе давно вышла за пределы анализа распределения полномочий и власти между наднациональным и национальным уровнями. К тому же эта простая схема некорректна даже на уровне формулировки: Евросоюз далеко не всегда действует как наднациональная организация, а в формировании политики принимают участие не только институты ЕС и органы стран-членов, но и множество иных акторов.

Понятие методов управления (*methods of governance, modes of governance*) гораздо шире зафиксированных в учредительных договорах процедур принятия решений. Оно включает в себя весь комплекс формальных и неформальных практик взаимодействия различных акторов в процессе выработки и принятия законодательных и исполнительных мер, а также взаимодействие в ходе реализации этих решений на практике и контроля их реализации. Более краткое, но, пожалуй, еще более объемное определение гласит, что управление – это “осуществление общего руководства или контроля над распределением значимых ограниченных ресурсов” [1, р. 5]. При этом речь идет не только о финансах, но и о таких ресурсах, как власть, влияние, полномочия, функции, обязанности, информация и т.п.

КАВЕШНИКОВ Николай Юрьевич, кандидат политических наук, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО (У) МИД России, РФ, 119454 Москва, пр-т Вернадского, 76; ведущий научный сотрудник Института Европы РАН, РФ, 125993 Москва, ул. Моховая, 11-3В (n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru).

Политологи, занимающиеся европейскими интеграционными исследованиями, идентифицировали шесть-семь существующих в ЕС методов управления. Грань между этими МУ иногда мало заметна. Существует большое число узкоспециализированных исследований деталей применения того или иного метода в деятельности Евросоюза. Однако научные труды, посвященные комплексному изучению системы управления в ЕС, немногочисленны. В настоящей работе сделана попытка разработать концепцию, систематизирующую все методы управления и их применение в различных сферах и уровнях его деятельности.

ДИСКУССИЯ

О СИСТЕМЕ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ

Традиционно выделяются три типа государственного управления: регулирование, перераспределение и распределение; аналогичным образом классифицируют реализуемые государством политики [2]. Регулирование создает правила, управляющие поведением (например, антимонопольная или, в терминологии ЕС, конкурентная политика). Путем перераспределения финансовые ресурсы передаются от одних групп другим, как правило – более уязвимым и менее обеспеченным (например, поддержка отсталых регионов). Распределение также касается выделения средств, но с целью максимально эффективного использования ресурсов для создания общественных благ, зачастую на (частично) возвратной основе (финансирование инфраструктурных проектов, научных исследований и т.п.). Впрочем, при анализе методов управления в ЕС можно пренебречь

различиями между распределением и перераспределением¹.

Дискурс о МУ в Евросоюзе возник в конце 80-х годов прошлого века, в период строительства Единого внутреннего рынка (ЕВР). Для обеспечения режима четырех свобод (перемещения товаров, услуг, рабочей силы и капитала) оказалось недостаточно устранения барьеров между национальными рынками, которое предусматривалось еще Римскими договорами 1957 г. Необходимы были меры, стимулирующие трансграничное движение товаров и факторов производства – прежде всего конкурентная и общая торговая политики. Постепенно принимаемые на уровне ЕС регулирующие шаги становились все более многочисленными, более заметными для экономических операторов и потребителей, более масштабными по своим последствиям.

Одновременно институты ЕС начали предпринимать попытки регулирования сфер, напрямую не связанных рамками ЕВР. Несмотря на регулярные политические “заклинания” о свободе конкуренции, Евросоюз никогда не придерживался политики *laissez faire* в чистом виде. Напротив, частью его идеологии всегда было стремление исправить (или хотя бы частично компенсировать) негативные последствия рыночных механизмов². Таковы по своему генезису региональная и социальная политики, значительная часть сельхозполитики, политика защиты прав потребителей, политика охраны окружающей среды. Позднее в ЕС появляются направления, в принципе не связанные с регулированием экономической активности: борьба с преступностью, миграционная политика и пр. Евросоюз начинают анализировать в категориях “регуляторного государства” [3], а термин “регуляторный метод”/“регулирование” становится общепотребительным.

С конца 90-х годов XX в. Евросоюз активно практиковал различные методы координации и индикативного планирования (*benchmarking*). Первыми подобными примерами стали Европейская стратегия занятости (1997 г.), Кардиффский процесс (1998 г.) и Кёльнский процесс (1999 г.). Свою роль в развитии методов координации в

ЕС внес предусмотренный в Экономическом и валютном союзе (ЭВС) процесс координации макроэкономической политики на основе так называемых Общих направлений экономической политики [4; 5]. Все многообразие этих методов впоследствии, с легкой руки Лиссабонского саммита Европейского совета 2000 г., стали именовать “Открытый метод координации” (ОМК). В академической среде начинается настоящая “ОМК-мания”. В рамках Лиссабонского процесса была сделана попытка объединить в единую систему целый ряд уже осуществлявшихся процессов координации в области макроэкономических реформ, занятости (в том числе образование и профессиональную подготовку) и социального сплочения (включая здравоохранение), к которым позднее добавили вопросы охраны окружающей среды.

ОМК позиционировался как способ “мягкого стимулирования”, “мягкого управления”, противоположный управлению путем создания юридически обязательных норм. Использование этого метода получило развития в тех сферах, где Евросоюз не имел (и не мог получить) полномочий для принятия “жесткого” законодательства, либо не рисковал применять имеющиеся полномочия по политическим мотивам, прежде всего в социально-экономической сфере. Многие эксперты изначально восприняли ОМК в качестве панацеи, однако сегодня ясно, что методы координации, по меньшей мере, не столь эффективны, как изначально предполагалось [6; 7; 8].

Исследованию методов управления в Евросоюзе сегодня посвящен огромный массив литературы. К сожалению, большинство работ имеют узконаправленный характер. Множество трудов посвящено изучению отдельных политик ЕС с целью идентификации и описания применяемого в рамках этой политики МУ. Во многих работах исследуется использование какого-либо конкретного МУ в нескольких политиках ЕС, чтобы на основе сравнительного анализа дать более четкую характеристику его особенностей. Однако работ, содержащих сравнительный анализ всего спектра выявленных МУ и попытки разработки концепции, систематизирующей все методы управления и все политики Евросоюза, явно недостаточно.

Одним из наиболее ранних исследований такого рода является монография Дж. Розенталь [9], которая выделяла в деятельности Европейского экономического сообщества межправительственный метод, метод влияния (политика формируется под давлением гражданского общества, лоббистов и

¹ Изначально в ЕС развивались перераспределительные политики (сельскохозяйственная и региональная), а в последние 30 лет растет внимание к распределительным (научно-техническая, энергетическая и транспортная в части развития инфраструктуры и др.).

² Такой компенсации зачастую требовали относительно “отсталые” страны-члены. Например, вступление в ЕС Греции, Испании и Португалии повлекло принципиальную интенсификацию практически “мертвой” региональной политики.

национальных политических сил) и метод “сети элит” (закулисная работа комитетов и экспертов). С некоторой долей условности в современной терминологии можно соотнести метод влияния с нынешними формами коммунитарного метода, а “сети элит” – с интенсивным трансправительственным методом.

Н. Ньюджент [10] на основе качественной оценки распределяет все политики Евросоюза на пять групп по уровню участия ЕС в формировании той или иной политики (всестороннее участие, значительное участие, совместная ответственность европейского объединения и его стран-членов, ограниченное участие, практически отсутствие участия). Он также делит все направления деятельности ЕС на пять групп по “природе участия Евросоюза” в формировании политики, строя классификацию на основе противопоставления двух “природ участия”: правовое регулирование (то есть коммунитарный метод) и межгосударственное сотрудничество. Тем самым Н. Ньюджент все многообразие методов управления в ЕС сводит к классическим коммунитарному и межправительственному подходам (однако неясно, как, согласно этому автору, следует расценивать выработку юридических норм в результате межправительственного сотрудничества, что, например, имело место в области миграционной политики в начале 90-х годов прошлого века).

Наиболее широко признана классификация методов управления, предложенная Х. Уоллес [6]. Автор прямо заявляет, что разработанная концепция имеет своей целью охватить все многообразие способов формирования политики в ЕС и избежать “прокрустова ложа” дихотомии коммунитарного и межправительственного методов. Х. Уоллес выделяет пять МУ, уже хорошо знакомых специалистам в области институциональных исследований ЕС – коммунитарный, регулирование, распределение, координация политики и интенсивный трансправительственный метод, – описывает их характерные особенности, сферы применения, достоинства и недостатки. Однако предложенная концепция имеет ряд недостатков.

В качестве основания для классификации используются то процесс принятия решений (коммунитарный метод, координация, интенсивный трансправительственный метод), то суть принимаемых решений: создание норм поведения (регулирование) или распределение финансов (распределение). Это порождает определенную путаницу при анализе отдельных политик.

Например, решения о порядке распределения средств структурными фондами (политика сплочения) принимаются на основе коммунитарного метода; какой метод считать доминирующим в региональной политике? Х. Уоллес утверждает, что распределительный, но ее аргументация не вполне убедительна. Не случайно сама она констатирует, что “в середине 1980-х годов появились два преемника традиционного коммунитарного метода: регуляторный и распределительный” [6, р. 80]. То есть, согласно Х. Уоллес, до середины 80-х в сельхозполитике применялся коммунитарный метод, а после – распределительный? Но ведь процедуры принятия и исполнения решений в сельхозполитике не менялись! Пытаясь преодолеть это противоречие, исследователь в четвертом издании своей книги заявляла, что распределительный и регуляторный методы являются “версиями коммунитарного метода” [11, р. 32]. В следующих же изданиях она снимает этот тезис, вероятно осознав, что он противоречит ключевой идее о наличии в ЕС пяти равноправных МУ.

История появления в перечне МУ распределительного метода демонстрирует еще один пример того, как вышеуказанный недостаток снижает объяснительную силу предложенной классификации. В четвертом издании своего труда Х. Уоллес пишет о таком методе, как “многоуровневое управление” [11, pp. 31-32]. Его суть – распределение средств между “группами, секторами, регионами и странами”, в основе процесса формирования политики лежат “прямые контакты между европейским (ЕС. – Н.К.) и субнациональным уровнями власти”. Иными словами, в названии метода отражены процедуры формирования политики – “как принимаются решения о распределении средств”. Именно на основе этого метода функционируют региональная политика и политика стимулирования НИОКР.

Вместе с тем уже в пятом издании, дословно сохранив описание данного метода управления, Х. Уоллес называет его распределительным, акцентируя результат политики – “распределение средств” [6, pp. 82-85]. Переименование объясняется тем, что “центральные правительства стран-членов остаются ключевыми игроками в процессе переговоров о расходах ЕС”. Неясно, почему автор не отнесла указанные политики к коммунитарному или интенсивному трансправительственному методу, а предпочла акцентировать результат политики и назвать метод регуляторным. Судя по всему, в основе указанных противоречий лежит смешение решений различного уровня: тех, что учреждают/формируют по-

литику ЕС в отдельной сфере (*policy-setting*), и решений, определяющих детали уже существующей политики (*policy-shaping*).

Наиболее удачную систематизацию решений различного уровня в ЕС предложили Дж. Петерсон и Э. Бомберг [1]. Они полагали, что при принятии решений на каждом из уровней используются специфические “методы переговоров”: межправительственный, межинституциональный и обмен ресурсами в рамках политических сетей (процедуры комитологии с акцентом на роль лоббистов), – хотя и не осмысливали их в качестве методов управления.

К аналогичным выводам в явной или неявной форме склонялись и другие теоретики. Например, Дж. Ричардсон [12, pp. 314-319] рассматривал три модели “роста”, “экспансии” методов регулирования в ЕС, подразумевая под этим способы принятия решений (иными словами – *policy-setting*) о применении регуляторного метода (*policy-shaping*) в определенных сферах политики. В “неофункционалистской модели” ключевая роль принадлежит Европейской комиссии, “использующей свою монополию на законодательную инициативу и свое влияние как актора, формирующего повестку дня”, Суду ЕС и влиятельным группам интересов. В межправительственной модели (делегирование) страны-члены решают предоставить Комиссии разрешение отдельных проблем и наделяют ее все более растущими регуляторными полномочиями. Модель динамического управления основана на взаимодействии различных управленческих уровней, она способствует координации политик и образованию политических сообществ “формально, особенно посредством комитетов или открытого метода координации... или неформально, на основе кросс-национальных сетей”.

Очевидно, что в терминологии МУ речь идет, соответственно, о коммунитарном, интенсивном трансправительственном и методе координации политики. Причем Дж. Ричардсон говорит об использовании трех этих МУ при учреждении политик (*policy-setting*), в основу функционирования которых закладывается регуляторный метод (*policy-shaping*). Таким образом, постулат о наличии решений различного уровня позволяет преодолеть принципиальные недостатки концепции Х. Уоллес.

Впрочем, и сама Х. Уоллес в некоторой степени соглашается, что методы управления различаются в зависимости от уровня принимаемого решения; предлагаемые ею МУ «применяются к процессу “ежедневного” принятия политических решений

в ЕС и не относятся к области конститутивной политики или формированию системы, то есть политической и институциональной архитектуры ЕС» [6, p. 79]. Выделяя таким образом решения суперсистемного уровня, Х. Уоллес тем не менее не делает следующего шага и не проводит различия между системным и субсистемным уровнями и, соответственно, не ставит задачи различения методов управления при принятии разноуровневых решений.

СИСТЕМАТИЗАЦИЯ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНИЯ В ЕС

Как показано выше, в исследовании методов управления в ЕС очевидны пробелы. Существует лишь несколько концепций, систематизирующих эти методы и разрабатывающих комплексную схему, которая объясняет их (не)применение в различных сферах деятельности Европейского союза. К тому же перечисленным концепциям присущ ряд внутренних логических противоречий, что осложняет их использование в качестве методической основы для дальнейших предметных исследований.

Далее предлагается попытка систематизации методов управления в ЕС, устанавливающая зависимость между ними и уровнями принятия решений, а также выявляющая взаимосвязь различных МУ. Предлагаемая теоретическая концепция может быть использована в качестве методологической основы для исследования функционирования Евросоюза по отдельным направлениям.

Систематизация методов управления в ЕС опирается на шесть ключевых положений.

Прежде всего, следует констатировать, что процесс принятия решений в Евросоюзе не может быть интерпретирован в рамках одной “метатеории”. В свое время на роль таких “метатеорий” претендовали федерализм, неофункционализм, межправительственный подход и, в меньшей степени, теория многоуровневого управления. Однако Европейский союз – слишком сложный и разнородный объект. Теории, пригодные для анализа его деятельности в одних сферах/уровнях, абсолютно неприменимы в других. Еще в 70-е годы прошлого века Д. Пучала сравнил исследователей Евросоюза с персонажами известной басни о слепцах и слоне. Как слепые могли ощупать лишь одну часть огромного животного, так и политологи, изучив лишь один аспект функционирования ЕС, делали вывод, что весь Евросоюз развивается согласно положениями неофункционализма, межправи-

тельственного подхода или иной аналитической схемы [13]. Позднее тезис о невозможности “метатеории” звучал все чаще, например, в такой формулировке: «Различные теории пригодны для решения различных частей “загадки ЕС”» [14, p. 427].

Признав отсутствие “метатеории”, мы неизбежно приходим к выводу о существовании множества методов управления в ЕС, причем эти методы не могут быть сведены к комбинациям коммунитарного и межправительственного подхода; реальность гораздо богаче, нежели классическая дихотомия. Многообразие МУ в Евросоюзе связано не только с особенностями распределения полномочий между объединением в целом и странами-членами. Большую роль играют и такие факторы, как состав акторов, участвующих в разработке и принятии решений; роль, влияние и поведение этих акторов; характер принимаемых решений (политический, технический); особенности той или иной сферы деятельности. Следует также принимать во внимание динамику интеграционного процесса. В числе “исторических” факторов, определяющих специфику метода управления в выбранной сфере, можно выделить зависимость от изначально принятого решения (*path dependency*), изменение баланса влияния институтов ЕС или стран-членов, эволюцию позиций правительств государств-членов, перемены в социально-экономическом поведении общественных групп. Разумеется, влияние вышеперечисленных факторов меняется в зависимости от того, какую политику Европейского союза мы анализируем.

Во-вторых, методы управления неразрывно связаны с уровнем решения и, соответственно, уровнем принятия решения. Далее будет использована наиболее распространенная схема, согласно которой выделяют решения суперсистемного, системного и субсистемного уровня. На суперсистемном уровне “исторические” решения принимают государства-члены путем изменения договоров или на заседаниях Европейского совета. Они определяют, *как изменится Евросоюз*. Например, это решение о создании ЕВР, о введении евро, создание трехопорной системы Евросоюза в 1992 г.

На системном уровне принимаются решения, учреждающие/формирующие/изменяющие политику ЕС в определенной сфере, то есть *устанавливающие, чем будет заниматься Евросоюз*. Такие решения, как правило, принимаются в процессе межинституциональных переговоров в форме базовых директив, регламентов или про-

граммных документов Европейской комиссии³. Они определяют направления деятельности ЕС и то, каким образом он будет регулировать определенную сферу: например, Сообщение Комиссии от 22 ноября 2000 г. об использовании открытого метода координации в области общей политики предоставления убежища, реформа принципов деятельности структурных фондов 1988 г. или Директива 2009 г. о стимулировании использования возобновляемой энергии.

Наконец, решения низшего, субсистемного уровня, *устанавливают конкретные меры* для реализации поставленных на более высоких уровнях целей. Зачастую они носят технический характер (в том числе установление технических стандартов) или даже являются решениями исполнительного, правоприменительного характера (штраф за нарушение правил конкуренции). Такие решения принимаются либо Еврокомиссией в пределах делегированных полномочий, либо рабочими группами Совета, либо иными техническими органами.

Таким образом, политика ЕС в любой области его компетенции и, соответственно, метод управления в данной сфере – это “продукт многочисленных последовательных решений, принимаемых на разных уровнях многоуровневой системы” [1, p. 252]. Хотя многие акторы способны действовать на разных уровнях, для каждого из трех перечисленных характерны свои ключевые акторы и своя рационализация процесса принятия решений. Вместе с тем следует иметь в виду, что границы между уровнями управления не являются четкими, а соответствие между ними и типами решений – не абсолютно.

В-третьих, мы выделяем семь методов управления⁴, которые, а также их взаимосвязь с уровнем решения, отражены в табл. 1. Классиче-

³ Широко распространенное мнение, что новые политики в ЕС учреждаются через внесение поправок в учредительные договоры, далеко не всегда соответствует реальности. Наличие статей в договоре не всегда гарантирует реальное развитие политики, примером чего является транспортная политика, предусмотренная еще в Римских договорах 1957 г., но фактически запущенная лишь в 80-е годы. И наоборот, при наличии политической воли политика Евросоюза может быть сначала инициирована и лишь через десяток лет зафиксирована в договорах (политика охраны окружающей среды, запущенная в начале 70-х годов XX в.).

⁴ Большинство описанных далее методов детально характеризуются во множестве работ, например [6; 12; 7; 10; 15; 16; 17; 18; 19; 20; 21]. Поэтому в статье мы ограничились кратким описанием каждого метода. Помимо прочего, в рамках настоящего исследования стояла задача не охарактеризовать хорошо известные МУ в ЕС или идентифицировать новые, а систематизировать имеющийся набор.

Таблица 1. Методы управления в ЕС (теоретическая схема)

Уровень решения	Тип решения	Критерий выделения метода управления	Метод управления	Результат действий по учреждению политики	Результат действий по реализации политики	Примеры политики
Суперсистемный	“исторические”	процесс принятия решений	межправительственный			
Системный	учреждающие политику	процесс принятия решений	коммуни- тарный интенсивный трансправительственный межправительственный	учреждение / коренное изменение политики в определенной сфере (создание метода управления в этой области)		
Субсистемный	реализующие политику	взаимодействие между управляющим и управляемым акторами	регулирование	–	создание обязательных норм	конкурентная, единый рынок, торговая, защита прав потребителя, денежно-кредитная в зоне евро, Шенген, <i>ОСХП</i> , энергетическая, иммиграционная, транспортная, социальная, экологическая
			распределение	–	распределение финансов	<i>ОСХП</i> , региональная, научно-техническая, бюджетная
			координация политики	–	создание норм мягкого права	занятость, Лиссабонский процесс, макроэкономическая в ЭВС, образование, социальная, экологическая, энергетическая, транспортная, иммиграционная, сотрудничество полиций
			исполнительный	–	индивидуальные решения / действия без создания норм	ОВПБ, ОПБО, космическая

Источник: здесь и табл. 2 разработка автора.

Примечание: курсивом выделены политики, в которых два метода управления имеют примерно одинаково важное значение.

ский межправительственный метод используется при принятии “исторических” решений суперсистемного уровня. По сути единственными акторами здесь являются правительства стран-членов, действующие либо в формате межправительственной конференции, либо Европейского совета (реже – Совета министров). Для этого метода характерен закрытый и неформальный характер переговоров, сами решения носят квазиконституционный характер и потому не подлежат судебному контролю. На этом уровне принимаются принципиальные политические решения о создании новых политик и интеграционных проектов как в рамках ЕС, так и вне его структуры, например, создание Европейской валютной системы в 70-е годы прошлого века или создание Общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ).

На системном уровне используются в основном коммунитарный и интенсивный трансправительственный методы, но иногда применяется и межправительственный. Через взаимодействие институтов ЕС учреждаются новые политики либо происходит коренное реформирование уже существующих политик. На этом уровне создаются правила выработки и реализации конкретных решений, иными словами – метод управления соответствующей политикой. Коммунитарный метод основан на принятии юридически обязательных актов (регламенты и директивы) с использованием классических законодательных процедур Евросоюза (взаимодействие Совета, Европарламента и Комиссии). В процессе принятия решений активно участвуют группы интересов, хотя их роль не так велика, как в методе координации политики. Исполнение создаваемых норм обеспечивается контролем со стороны Суда Европейского союза. Например, именно таким методом была создана подотрасль конкурентной политики ЕС – регулирование слияний и поглощений, учрежденная Директивой о слияниях 1990 г.

Интенсивный трансправительственный метод основывается прежде всего на взаимодействии представителей государств-членов (на разном уровне, от политического до технического). Метод применяется преимущественно в неэкономических сферах, чувствительных с точки зрения национального суверенитета. От межправительственного он отличается принципиально большей интенсивностью и структурированностью контактов, а также готовностью стран-членов к принятию согласованных обязательств. Ключевым институтом является Совет, также зачастую решение сложных вопросов выносятся наверх, на уровень Европейского совета. Роль Еврокомиссии и Европарламента маргинальна. Как правило,

принимаемые решения лежат вне компетенции Суда ЕС. Именно таким путем создавались Шенгенский режим (конец 80-х годов XX в.), Европейское политическое сотрудничество (70-е годы) и существующее сегодня сотрудничество в области космоса. В рамках этого метода в 1997 г. была реформирована третья опора ЕС и каждые семь лет принимается Многолетняя финансовая перспектива.

На субсистемном уровне критерием систематизации становится не процесс принятия решений, а характер взаимодействия между управляющим и управляемым акторами⁵. Здесь можно выделить четыре МУ: регулирование, распределение, координация политики и исполнительный метод.

Регулирование (подробнее см., например, [12]) основано на детальной регламентации экономической активности с целью обеспечить мерами позитивной интеграции функционирование ЕВР, а также компенсации “провалов рынка” и обеспечения общественных интересов. Позднее регулирование начинает применяться в неэкономических сферах компетенции ЕС. Итогом процесса регулирования является создание обязательных норм, как правило, “норм микроуровня”. В экономической области два основных направления регулирования – это создание минимальных общих стандартов (правил) и гармонизация национальных стандартов (правил) в совокупности с их взаимным признанием государствами-членами. Комиссия выступает в качестве мотора процесса регулирования и защитника общего интереса. Совет является форумом согласования либо гармонизации стандартов. Европарламент обеспечивает учет неэкономических интересов. Сети и группы интересов оказывают влияние на содержание решений через структуры Комиссии и комитеты комитологии, взамен предоставляя экспертизу и иные ресурсы. Суд ЕС обеспечивает контроль исполнения норм. Регулирование широко распространено в ЕС, поскольку не требует больших финансовых затрат. При этом в разных сферах деятельности ЕС детальность и “плотность” регулирования существенно различается, например, телекоммуникационный сектор зарегулирован гораздо сильнее, чем почтовые услуги.

Метод регулирования не ограничивается только созданием обязательных норм. В большинстве

⁵ На субсистемном уровне неправительственные акторы также способны участвовать в управлении, но даже в методе координации *после* принятия решений (создания норм “мягкого права”) можно четко идентифицировать тех, кого стимулируют выполнять указанные нормы и тех, кто контролирует их выполнение.

случаев для их реализации необходима исполнительная практика в классической форме принятия индивидуальных решений (лицензии, штрафы, разрешения, запреты и т.п.). В зависимости от сферы деятельности исполнительные полномочия могут реализовываться на национальном уровне (экологическая политика), быть поделены между национальными органами и Еврокомиссией (конкурентная политика), полностью осуществляться Комиссией (торговая политика), быть частично переданы независимым агентствам (защита торговых марок), либо быть поделены между Комиссией и общеевропейскими сетями национальных регулирующих агентств (телекоммуникация, электроэнергетика) (подробнее об агентствах ЕС [22]). Перенос исполнительных полномочий на общеевропейский уровень обеспечивает существенное усиление наднациональных элементов без каких-либо масштабных реформ основополагающих договоров или вторичного законодательства. Именно поэтому получение исполнительных полномочий является сегодня одной из наиболее часто используемых стратегий Комиссии по расширению своего влияния.

Распределение – один из старейших методов управления в ЕС. Именно финансовая помощь фермерам была (и во многом остается) сутью общей сельхозполитики (ОСХП). В 70-е годы прошлого века формировалась региональная политика, позднее Европейский союз на основе распределения средств начинает осуществлять научно-техническую политику. Элементы распределения наблюдаются и в ряде других политик (например, развитие трансъевропейских сетей в энергетике и транспорте), но там они имеют второстепенное значение. В рамках этого метода Европейский совет, под интенсивным давлением групп интересов, определяет общий объем финансовых ресурсов, а Комиссия (либо фонды ЕС) управляют распределением этих средств согласно сформулированным на системном уровне правилам и принципам. Следует оговориться, что размер бюджета ЕС (около 1% ВВП Евросоюза) достаточно мал, и потому распределительные политики решают отдельные частные задачи, но никоим образом не подменяют гораздо более масштабные (пере)распределительные политики национального уровня.

Метод координации политики⁶, как отмечалось ранее, получил развитие в тех областях социаль-

но-экономической сферы, где Евросоюз не имеет широких полномочий для принятия “жесткого” законодательства (подробнее см., например, [7]). Итогом процесса координации является создание норм “мягкого права” либо количественных индикативных нормативов, подстраиваясь под которые государства-члены в теории должны обеспечить добровольное сближение национальных политик в определенной области. Основная ответственность за достижение намеченных целей лежит на странах-членах. При отсутствии у ЕС мер принуждения, эффективность метода координации во многом зависит от политической воли и ресурсов национальных правительств. Многие эксперты и политики изначально рассматривали метод координации как переходный этап – постепенную передачу полномочий с национального на коммуни-тарный уровень. Позднее он стал восприниматься как нечто постоянное, как метод, “имеющий право на самостоятельное существование” [6, p. 81].

В основе метода координации лежат: 1) определение на уровне ЕС (Совет или Комиссия) общих целей и, как правило, сроков их достижения; 2) определение на общесоюзном уровне (с самым активным участием групп интересов) количественных индикативных нормативов (*benchmarking*), планов и перечня возможных мер; 3) разработка национальных планов действий; 4) осуществление практических мер на национальном уровне; 5) анализ Комиссией национальных отчетов, идентификация и распространение “лучших практик”, доработка индикативных нормативов и планов (то есть начало нового цикла координации со второго из вышеперечисленных пунктов). В процессе координации важную роль играют сети заинтересованных акторов (бизнес, НПО, группы потребителей и т.п.), формируемые, как правило, вокруг специально созданного трансправительственного комитета или вокруг профильного директората Комиссии.

Исполнительный метод характерен прежде всего для тех сфер деятельности ЕС, где в принципе невозможно принятие законодательных актов и норм общеобязательного действия. Классическим примером такой сферы является внешняя политика, инструменты реализации которой подразделяют на пропагандистские, экономические, дипломатические и военные⁷. Соответственно, результатом деятельности в рамках ис-

⁶ Данный термин предпочтительнее, чем Открытый метод координации, поскольку в ЕС существует много различных практик координации, но далеко не все из них строго соответствуют понятию ОМК.

⁷ Международные договоры создают обязательные нормы, но в рамках данной работы речь идет о внешнеполитических действиях одностороннего характера. Из принципа суверенного равенства государств вытекает невозможность одного субъекта международных отношений создать нормы, обязательные для другого.

полнительного метода становятся практически внешнеполитические действия. Кроме того, как исполнительный метод можно квалифицировать работу органов ЕС в области космического сотрудничества, которая носит проектный характер. Реализация таких проектов, как Галилео, система спутниковой разведки, система мониторинга окружающей среды Коперникус, а также других программ Европейского космического агентства не требует наличия документов нормативного характера. Более того, их принятие невозможно из-за твердого намерения технологически развитых стран ЕС оставить за собой полную свободу рук в области использования космоса.

В-четвертых, отсутствует четкая зависимость между методами формирования политики (системный уровень) и методами реализации политики (субсистемный уровень). На основе коммунитарного метода были учреждены такие политики, как: конкурентная в части контроля за слияниями (регулирование), научно-техническая (распределение), стимулирование ВИЭ как подотрасль энергетической политики (координация). На основе интенсивного трансправительственного метода возникла денежно-кредитная политика в зоне евро (регулирование), регулярно трансформируется бюджетная в части многолетних рамочных программ (распределение) и реформируется сельскохозяйственная (регулирование и распределение), учреждена макроэкономическая политика в ЭВС (координация). На основе межправительственного метода созданы Шенгенское пространство (регулирование), принято решение о запуске региональной политики в 70-е годы минувшего столетия (распределение), инициирован Лиссабонский процесс (координация), учреждены ОВБП, ЕПБО/ОПБО и сотрудничество в области космоса (исполнительный метод). Дополнительно отсутствие взаимосвязи между методами формирования и реализации политики можно проследить на примере подотраслей энергетической политики (табл. 2): на основе коммунитарного метода формируются различные подотрасли, а метод реализации политики определяется исходя из особенностей сферы регулирования, согласованных целей и позиции государств-членов относительно делегирования полномочий Комиссии.

В-пятых, описанные выше методы управления представляют собой идеальные типы. В практике реализации большинства политик ЕС можно найти элементы различных МУ. Однако, как правило, удается выделить ключевой тип управления, наиболее значимый для исследуемой политики. Впрочем, при реализации некоторых политик Евросоюза примерно в одинаковой сте-

пени используются два метода, что отражено в табл. 1. Например, в ОСХП гармонично сочетаются система стандартов сельхозпродукции (а в последнее время – стандартов ведения сельского хозяйства) и несколько систем распределения средств в пользу фермеров. Соответственно, многие эксперты отмечают использование в ОСХП одновременно методов регулирования и распределения [6, р. 82]. Аналогичный дуализм присущ энергетической, транспортной, социальной и некоторым другим сферам политики. Дж. Ричардсон, например, находит элементы регулирования практически во всех политиках Евросоюза, даже в образовательной [12, р. 313].

В-шестых, Европейский союз развивается, и с течением времени методы реализации политики могут меняться. Каждое такое изменение требует принятия решения системного, а иногда и суперсистемного уровня. В основе перемен лежат либо неудовлетворенность эффективностью деятельности на основе ранее использованного метода регулирования, либо изменение позиции стран-членов – они становятся более терпимы к делегированию дополнительных полномочий институтам ЕС. Так, система Европейского валютного сотрудничества на основе Маастрихтского договора (суперсистемное решение) трансформировалась в ЭВС, состоящий из общей денежно-кредитной (регулирование) и макроэкономической (координация) политик. Последние несколько лет в рамках выхода из кризиса, охватившего зону евро, на основе ряда суперсистемных решений (“Пакт евро плюс”, Бюджетный пакт и др.) в макроэкономической политике появляются существенные элементы регулирования. В качестве примера эволюции менее масштабной политики можно упомянуть экологическую. Она сформировалась в 80-е годы XX в. как политика регуляторного типа, включающая в себя множество технических стандартов в области охраны окружающей среды [23]. Однако принятие на уровне ЕС детального законодательства не привело к желаемому для национальных политиков уровню защиты природы, преимущественно из-за проблем имплементации. Для выхода из тупика в 1998 г. был инициирован Кардиффский процесс, который в чистом виде представляет собой метод координации политики. Насколько он оказался эффективнее предыдущего метода регулирования – это уже другая история.

* * *

Настоящая работа предлагает комплексную систематизацию существующих в ЕС методов управления, тем самым заполняя очевидную ла-

Таблица 2. Методы управления в ЕС на примере отдельных подотраслей энергетической политики

Подотрасль		Уровень решения		
		суперсистемный	системный	субсистемный
Либерализация энергетического рынка	Методы Примеры решений	Межправительственный Учреждение политики: Европейский совет одобрил Рабочий документ Комиссии “Внутренний энергетический рынок” (1988)	Коммунитарный Базовые правила либерализации рынков: первые электрическая (1996) и газовая (1998) директивы Развитие нормативной базы либерализации рынков: Второй энергопакет (2003), Третий энергопакет (2009)	Регулирование Например, Регламент 715/2009 об условиях доступа к сетям транспортировки природного газа
Возобновляемая энергетика	Методы Примеры решений	Межправительственный Учреждение политики: Совет утвердил Сообщение Комиссии по ВИЭ (1997) Реформа политики: Европейский совет утвердил Пакет мер по климату и энергетике (2007)	Коммунитарный Проблемный подход: директивы 2001/77 и 2003/30 гг. о ВИЭ в электроэнергетике и на транспорте Комплексный подход: Директива 2009/28 о стимулировании использования ВИЭ	Координация политики Например, Сообщение Комиссии “Доклад о прогрессе в области возобновляемой энергетики” COM(2009)192 Например, Сообщение Комиссии “Возобновляемая энергетика: достигая целей 2020 г.” COM(2011)31
Энергосбережение	Методы Примеры решений	Межправительственный Учреждение политики: Совет утвердил предложенную Комиссией стратегию в области энергосбережения (1998) Реформа политики: Европейский совет утвердил Пакет мер по климату и энергетике (2007) + Сообщение Комиссии “План 2011 по энергоэффективности” COM(2011)109	Коммунитарный Вводятся правила разработки отраслевых стандартов: например, директивы 2002 г. о зданиях, 2005 г. об экоздании; регламент 2008 г. о программе <i>Energy Star</i> Вводится система индикативного планирования: Директива 2006/32 о конечном энергопотреблении Комплексный подход: Директива 2012/27 об энергоэффективности	Регулирование /Координация политики Техстандарты энергоэффективности для компьютеров были скорректированы в 2006, 2007 и 2009 гг. (регулирование) “Кампанию за устойчивую энергетику в Европе” (2005–2011) – распространение лучших практик и создание сетей (координация) В 2012 г. для идентификации лучших практик энергосбережения Комиссия провела опрос “Сделаем европейские города энергетически умными” (координация)

куну в этой области исследований. Концепция опирается на шесть ключевых положений.

1. Процесс принятия решений в Евросоюзе не может быть интерпретирован в рамках одной “метатеории”. Соответственно, следует признать наличие в ЕС множества методов управления, не сводимых к комбинациям коммунитарного и межправительственного подхода.

2. Методы управления неразрывно связаны с уровнем решения и, соответственно, уровнем принятия решения. Выделяют решения суперсистемного уровня (“исторические”, изменяющие облик ЕС), системного уровня (учреждающие/кардинально изменяющие политику Евросоюза в определенной сфере) и субсистемного уровня (определяют конкретные меры реализации политики).

3. Выделяется семь методов управления. Классический межправительственный метод используется при принятии “исторических” решений суперсистемного уровня. На системном уровне применяются в основном коммунитарный и интенсивный трансправительственный методы. На субсистемном уровне можно выделить четыре метода управления: регулирование, распределение, координация политики и исполнительный метод.

4. Отсутствует четкая зависимость между методами формирования политики (системный уровень) и методами реализации политики (субсистемный уровень).

5. Указанные методы управления представляют собой идеальные типы. В практике реализации большинства политик ЕС присутствуют элементы различных МУ, однако, чаще всего можно выявить ключевой метод управления, наиболее значимый для исследуемой политики.

6. С течением времени методы реализации политики могут меняться, то есть используемые на субсистемном уровне МУ способны эволюционировать.

Предложенная концепция отражает существующую в Евросоюзе взаимосвязь между уровнем решения и методом управления, а также предлагает логичную систематизацию существующих в ЕС методов управления. Данная теоретическая концепция может быть использована в качестве методологической основы для исследования деятельности Евросоюза в отдельных сферах политики, процессов принятия решений, эволюции регулирования избранных сфер политики, оценки эффективности деятельности ЕС.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ / REFERENCES

1. Peterson J., Bomberg E. *Decision-Making in the European Union*. Basingstoke, New York, Palgrave, 1998. 287 p.
2. Lowi T. American Business, Public Policy, and Political Theory. *World Politics*, 1964, vol. 16, no 4, pp. 677-715.
3. Majone G. *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven, CT: Yale University Press, 1992. 192 p.
4. Буторина О.В. *Международные валюты: интеграция и конкуренция*. Москва, Деловая литература, 2003. 368 с. [Butorina O.V. *Mezhdunarodnye valyuty: integratsiya i konkurenciya* [International Currencies: Integration and Competition]. Moscow, Delovaya literatura, 2003. 368 p.]
5. Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи. *Полития*, 2009, № 3, сс. 35-42. [Butorina O.V. Antikrizisnaya strategiya Evropeiskogo soyuza: blizhnie i dal'nie rubezhi [Anti-Crisis Strategy of the European Union: Short-Term and Long-Term Vision]. *Politiya*, 2009, no. 3, pp. 35-42.]
6. Wallace H., Wallace W. eds. *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2005. 616 p.
7. Tholoniati L. The Career of the Open Method of Coordination: Lessons from a “Soft” EU Instrument. *West European Politics*, 2010, vol. 31, no. 1, pp. 93-117.
8. Schout A., Jordan A., Twena M. From “Old” to “New” Governance in the EU: Explaining a Diagnostic Deficit. *West European Politics*, 2010, vol. 33, no. 1, pp. 154-170.
9. Rosenthal G. *The Men Behind the Decisions: Cases in European Policy-Making*. Lexington, Heath, 1975. 166 p.
10. Nugent N. *The Government and Politics of the European Union*. Basingstoke, New York, Palgrave, 2003. 555 p.
11. Wallace H., Wallace W., eds. *Policy-Making in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2000. 648 p.
12. Richardson J., ed. *European Union. Power and Policy-Making*. Abingdon, New York, Routledge, 2006. 424 p.
13. Puchala D. Of Blind Men, Elephants and International Integration. *Journal of Common Market Studies*, 1972, vol. 10, no. 3, pp. 267-284.

14. Sandholtz W. Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions. *Journal of Common Market Studies*, 1996, vol. 34, no 3, pp. 404-429.
15. Hix S., Hoyland B. *The Political System of the European Union*. Basingstoke, New York, Palgrave, 2011. 448 p.
16. Moravcsik A. *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York, Cornell University Press, 1998. 528 p.
17. Maurer A., Wessels W., eds. *Fifteen into One? The European Union and its Member States*. Manchester, Manchester University Press, 2003. 472 p.
18. Peterson J., Shackleton M., eds. *The Institutions of the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 2012. 432 p.
19. Громогласова Е., Стрежнева М. Признаки нового этапа в институциональной эволюции ЕС (Открытый метод координации). *Мировая экономика и международные отношения*, 2005, № 9, сс. 55-66. [Gromoglasova E., Strezhneva M. Priznaki novogo etapa v institutsional'noi evolyutsii ES (Otkrytyi metod koordinatsii) [Signs of New Stage of Institutional Evolution of the European Union (Open Method of Coordination)]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, 2005, no. 9, pp. 55-66.]
20. Потемкина О.Ю. *Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского союза*. Москва, Гриф и К, 2011. 368 с. [Potemkina O. *Prostranstvo svobody, bezopasnosti i pravosudiya Evropeiskogo soyuza* [Area of Freedom, Security and Justice of the European Union]. Moscow, Grif i K, 2011. 368 p.]
21. Стрежнева М.В., Прохоренко И.Л. *Управление экономикой в Европейском союзе: Институциональные и политические аспекты*. Москва, ИМЭМО РАН, 2013. 155 с. [Strezhneva M., Prokhorenko I. *Upravlenie ekonomikoi v Evropeiskom soyuze: Institutsional'nye i politicheskie aspekty* [Economic Governance in the European Union: Institutional and Political Issues]. Moscow, IMEMO RAN, 2013. 155 p.]
22. Wonka A., Rittberger B. Credibility, Complexity and Uncertainty: Explaining the Institutional Independence of 29 EU Agencies. *West European Politics*, 2010, vol. 33, no. 4, pp. 730-752.
23. Weale A. *The New Politics of Pollution*. Manchester, Manchester University Press, 1992. 200 p.

METHODS OF GOVERNANCE IN THE EUROPEAN UNION

(MEMO Journal, 2015, no. 8, pp. 49-60)

Received 01.03.2015.

*KAVESHNIKOV Nikolai Yur'evich (n.kaveshnikov@inno.mgimo.ru),
Department of Integration Studies, Moscow State Institute of International Relations, Ministry of Foreign Affairs (MGIMO University), 76, Vernadskogo Prosp., Moscow, 119454, Russian Federation;
Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, 11-3B, Mokhovaya Str., Moscow, 125993, Russian Federation.*

Most of existing researches on methods of governance in the European Union (EU) are rather narrow in scope. Many of them investigate particular policies of the EU, for the purpose of identifying and describing the details of the governance mode in use. Many researches provide a comparative analysis of the application of a particular method of governance in several EU policies. However, there is a clear lacuna in the field of systematization of all methods of governance usable in the EU. This article offers a comprehensive system of EU methods of governance, based on six key principles: 1) EU methods of governance are not reducible to combinations of communitarian and intergovernmental approaches. 2) Methods of governance are linked with the level of decision-making (supersystem, system and subsystem decisions). 3) There are seven basic methods of governance in the EU. Classic intergovernmental method is used to make "historic" decisions at the supersystem level. Communitarian approach and intensive transgovernmentalism are the most common methods at the system level. One can distinguish four methods of governance at the subsystem level: regulation, distribution, policy coordination and executive method. 4) There is no univocal correspondence between methods of policy setting (system level) and policy implementation (subsystem level). 5) Identified methods of governance are the ideal types. In practice, implementation of particular policy in the EU is usually a combination of various governance methods. 6) Methods of governance used at the level of policy implementation could change in the course of time. The concept proposed reflects the intercoupling between the level of decision-making and a method of governance in the EU. It offers a consistent systematization of EU methods of governance, and discloses the correspondence between methods of governance and EU policies. Developed theoretical concept can be used as a methodological basis for the research of EU activities in particular policy areas, of decision-making process in the EU, of the evolution of governance in particular policy areas.

Keywords: European Union, governance in the EU, decision-making in the EU, methods of governance, evolution of methods of governance, levels of decision-making.

About author:

KAVESHNIKOV Nikolai Yur'evich, Cand. Sci. (Political Sciences), Head of Department; Leading Researcher.