

16

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ



004611060

На правах рукописи

ТОКАРЕВА

Евгения Викторовна

**Координация взаимодействия органов политического управления в
Европейском союзе**

Специальность 23.00.02 – Политические институты, процессы и технологии

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

диссертации на соискание учёной степени

кандидата политических наук

Санкт-Петербург
2010

2 / ОКТ 2010

Работа выполнена на кафедре политического управления Санкт-Петербургского государственного университета.

Научный руководитель: доктор философских наук, профессор
Леонид Владимирович Сморгунов

Официальные оппоненты: доктор политических наук, профессор
Сергей Николаевич Большаков
кандидат философских наук, доцент
Виктор Михайлович Меркулов

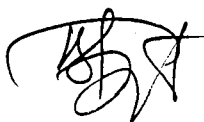
Ведущая организация: Балтийский государственный
технический университет
«Военмех» им. Д.Ф. Устинова

Защита состоится «30» сентября 2010 г. в 14.00 часов на
заседании Совета Д.212.232.14 по защите докторских и кандидатских
диссертаций при Санкт-Петербургском государственном университете по
адресу: 193311 Санкт-Петербург, ул. Смольного д.1/3, 7-й подъезд,
аудитория – Большая зал

С диссертацией можно ознакомиться в читальном зале Научной
библиотеки им. А.М. Горького Санкт-Петербургского государственного
университета.

Автореферат разослан «14» сентября 2010 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета Д.212.232.14,
Доктор философских наук



В.Г. Белоус

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Современный этап исторического развития большинства государств характеризуется качественно новым преобразованием традиционных представлений о государственности. Под влиянием интеграционных тенденций всё больше стран соглашаются на ограничение собственного суверенитета, передачу своих прав в пользу надгосударственных образований международного характера. В результате, государство, в классическом его понимании, приобретает иную форму, поскольку управление обществом и общественными процессами осуществляется совместно несколькими государствами при соответствующем распределении полномочий. Самый богатый опыт в данном процессе имеет Европейский Союз, который служит примером взаимодействия государств, воевавших друг с другом в течение многих лет, которые в настоящее время все свои материальные и духовные ресурсы направляют на поддержание благосостояния своих народов. Феномен существования уникального образования, которое переросло модель международной организации, но не вышло еще на уровень нового современного государства, обуславливает повышенное внимание к анализу механизмов координации европейских органов политического управления, которые составляют основу процесса принятия политических решений в ЕС.

При изучении форм координации взаимодействия участников политического процесса в ЕС большое значение имеет вопрос о компетенции Сообщества и разграничении полномочий между Союзом и государствами – членами, субнациональными и неправительственными акторами. Проблема распределения компетенции затрагивалась во всех договорах Европейского союза, однако, качественно новое измерение приобрела с принятием Маастрихтского договора. Этот договор ввёл в правовое поле Сообщества понятие принципа субсидиарности, которое

ознаменовало принципиально новый подход к проблеме разграничения компетенций суверенных европейских государств.

Теоретическая неоднозначность принципа субсидиарности, отсутствие чёткого определения, сложности взаимодействия на его основе определяют повышенный интерес к данной проблеме.

К настоящему времени накоплен достаточно большой объем эмпирического материала по исследуемой проблематике. Это, с одной стороны, актуализирует теоретическое решение вышеуказанных проблем и противоречий, а с другой – создает основу для поиска лучших механизмов координации взаимодействия органов политического управления в Европейском союзе.

Степень теоретической разработанности проблемы. 80-е годы прошлого столетия ознаменовали собой появление, по сути, нового направления в исследовании европейской интеграции – анализ системы управления Сообщества. Научно-литературную и нормативную базу, на которую автор опирался в данной диссертационной работе, можно систематизировать следующим образом:

1. Осмысление процессов координации взаимодействия органов политического управления в ЕС потребовало опоры на работы основоположников ключевых теоретических направлений политологии: первостепенное значение для данного исследования имеют труды, касающиеся теории систем (Д. Истон, Г.А. Алмонд, Т.Парсонс)¹, концепции многоуровневого управления (Э.Гуалини, М.Лодж, К.Вегрих)²,

¹ Истон Д. Категории системного анализа политики // Антология мировой политической мысли. Т.2. М.,1997; Almond G.A. Comparative Political Systems// Journal of Politics. Vol. 12 August. 1956; Парсонс Т. Система современных обществ. Пер. с англ. Л.А. Седова и Д.А. Ковалева. Под ред. М.С. Ковалевой – М., 1998

² Lodge M., Wegrich K. Governing Multi-level Governance: Comparing Domain Dynamics in German Land-Local Relationships and Prisons // Public Administration Vol. 83, N. 2. 2005; Gualini E. Challenges to Multi-level Governance: Contradictions and Conflicts in the Europeanization of Italian Regional Policy // Journal of European Public Policy. 10:4. 2003

а также теории политических сетей (Л.В. Сморгунув, П. Кенис, Ф. Шнейдер, Т. Берцель, А.И. Соловьев)³.

2. Были тщательно изучены также труды российских и зарубежных специалистов в области общей части теории европейской интеграции и европейского права: Ю.А. Борко, И.М. Бусыгиной, О.В. Буториной, Е.С. Громогласовой, С.Ю. Кашкина, М.В. Стрежневой, Б.Н. Топорнина, Т.К. Хартли, И.И. Хохлова, К.К. Худолея, Ю.В. Шишкова, Л.М. Энтина, Ю.М. Юмашева,⁴ и др.
3. Особый вклад в развитие анализа европейских институтов и органов ЕС внесли такие известные европейские ученые, среди которых Б. Колер-Кох, М. Яхтенфукс, В. Вессельс, Р.Бибер, С. Булмер, Дж. Вайлер⁵. Они рассматривают Европейский союз как особую политическую систему, которая отличается от современного государства и, скорее всего, никогда не станет таковым, доказывая, что европейское политическое

³ Сморгунув Л.В. Сетевой подход к политике и управлению // Полис. 2001. № 3. С. 103-112; Kenis P. and Schneider V. Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox // Policy Network: Empirical Evidence and Theoretical Considerations / Marin Bernd and Renate Mayntz (eds.). Frankfurt aM; Campus Verlag, 1991; Bo rzel T. Organizing Babylon -on the Different Conceptions of Policy Networks/Public Administration. -1998a. -Vol. 76. -N 2; Соловьев А.И. Принятие государственных решений. - М., 2006; Соловьев А.И. Трансакционные структуры как форма строения и источник саморазвития государства // Полис, №6, 2006.

⁴ Энтин Л.М. Институциональная структура и механизм принятия решений в Европейском Союзе. - Киев, 2004; Топорнин Б.Н. Европейское право. - М., 1998; Право Европейского Союза / Под ред. С.Ю. Кашкина. - М., 2002; Хартли Т.К. Основы права Европейского сообщества. Москва-Будапешт, 2000; Европейский Союз в международных отношениях: учебно-методическое пособие / В. Е. Морозов; Ред. К. К. Худoley. - СПб., 2002; Худoley К.К. Политические и экономические последствия расширения Евросоюза для России и ее Северо-Западного региона: сборник. // Европейская интеграция и Россия. - СПб. : Представительство Фонда им. К. Аденауэра в СПб., 2003. - С. 32-42; Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития / под ред. Борко Ю.А. и Буториной О.В. - М., 2001; Буторина О.В. Антикризисная стратегия Европейского союза: ближние и дальние рубежи // Политика, 2009, № 3; Бусыгина И.М. Традиционные понятия и новые реалии: суверенитет в Европейском Союзе // Суверенитет: трансформация понятий и практик / Под ред. М. Ильина и И. Кудряшовой. - М., 2008. - С. 129-155; Громогласова Е.С. Теория и практика политического управления в Европейском союзе. М.: ИМЭМО РАН, 2009; Стрежнева М.В. Институциональные формы европейской интеграции // Заглядывая в 21 век: ЕС и СНГ. М., 1998; Шишков Ю.В. Интеграционные процессы на пороге XXI века. Почему не интегрируются страны СНГ. М., 2001; Хохлов И.И. Наднациональность в политике Европейского Союза. М.:«Международные отношения», 2007.- 154с

⁵ Kohler-Koch Beate, Conzelmann Thomas, Knodt Michèle, Europäische Integration-Europäisches Regieren, VS Verlag für Sozialwissenschaften/ GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2004; Jachtenfuchs, Markus (Hrsg): Europaesche Integration, Opladen: Leske+Budrich, 2003; Die Öffnung des Staates: Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis 1960 – 1995; Wolfgang Wessels. – Opladen, 2000; Bieber Roland, Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften. Das Parlament, Nomos Verlag, Baden-Baden 1974; Bulmer S., Jeffery C., Paterson W.E., Oxford, 2000; Viner J. The Custom Unions Issue. N.-Y.-London, 1950

управление может успешно существовать и без единого центра власти Евросоюзе.

4. Проблемами лоббирования в ЕС занимались Д. А. Леви, А. В. Борев, К. Миддлмас, Дж. Гринвуд, Р. Халл, С. Мейзи, Дж. Ричардсон;⁶
5. Анализ трансформации национального государства в условиях современных вызовов глобализации, является важной составляющей разрабатываемой в данном исследовании темы. Особое значение в исследовании данной проблемы имеют труды таких авторов как В.А. Ачкасов, И.Н. Барыгин, С.Н. Большаков, Г.И. Грибанова, Ю.В. Косов, С.А. Ланцов⁷.
6. Обширная нормативно-правовая база, регулирующая взаимодействие органов политического управления в Евросоюзе.

Научные исследования системы взаимодействия органов политического управления в ЕС, процесса и результатов институциональной реформы подкрепляются заинтересованностью ведущих европейских политиков. Всё популярнее становится среди европейских политиков выступления относительного будущего Европы (например, речь экс-министра иностранных дел Германии Й. Фишера «На пути к Европейской интеграции»)⁸.

Наконец, актуальность данной работы заключается в недостаточной разработанности исследуемой проблемы, которая объясняется сложностью

⁶ Леви Д.А. Группы интересов и особенности механизмов лоббирования в Европейском Союзе. Учебно-методическое пособие. СПб, 2008; Борев А.В. Регулирование копоративного лоббизма в Евросоюзе // Информационно-аналитическое издание "Советник Президента". - [режим доступа] <http://www.lobbying.ru/Dokuments/2008.03.20%20regulationlobbyingeu.pdf>;

⁷ Мировая политика и международные отношения: учебное пособие/под ред. С. А. Ланцова, В. А. Ачкасова. - М. , 2006; Косов Ю.В. В поисках стратегии выживания: анализ концепций глобального развития. - СПб, 1991; Барыгин И.Н. Международное регионоведение. СПб, 2009; Большаков С.Н. Социально-философские основания субсидиарности и ее реконструкция в современной России / Личность. Культура. Общество.- 2006.-№4.-с.95-106; Федерализм и разрешение этнополитических конфликтов в современном обществе/Грибанова Г.И., Сидоренко А.В //Политическая экспертиза: Политэкс. – 2007.- том 3.- № 3.- с. 5-25

⁸ Die Zentralmacht Europas auf Kontinuitätskurs. Deutschland stabilisiert den Kontinent von Hans-Peter Schwarz / Internationale Politik №11, 1999

исследуемых процессов, а также трудностями, которые возникают при построении методологического инструментария исследования.

Таким образом, несмотря на большое число исследований, посвященных общим вопросам принятия политических решений в Евросоюзе, можно констатировать, что вопросы координации взаимодействия участников управленческого процесса, как новых форм политического управления изучены не в полной мере и нуждаются в уточнении.

Неоднозначность механизмов координации, отсутствие чёткого определения институтов координации определяют повышенный интерес учёных к данной проблеме. Процедура принятия решений в Евросоюзе закреплена в договоре о Европейском Союзе: решения принимаются Советом по предложению Комиссии при различных формах участия Европарламента, после консультаций с экономическим и социальным комитетом или Комитетом регионов. В пределах своей компетенции решения осуществляет Комиссия или государства члены ЕС, однако, конкретные формы реализации процесса принятия решений в ЕС весьма сложны и строго не регламентированы.

Цели и задачи исследования. Основная цель данного исследования заключается в анализе механизмов координации взаимодействия органов политического управления ЕС в условиях неравномерного распределения компетенции в Евросоюзе.

Обозначенная цель реализуется путём постановки и поэтапного решения ряда взаимосвязанных задач:

- Проанализировать современные подходы к определению механизмов координации и их применение в управленческой практике Европейского союза.

- Проанализировать современные подходы к определению принципа субсидиарности и практике его применения в системе взаимодействия органов политического управления ЕС.

- Выявить основную функцию координации в ходе анализа распределения компетенции в многоуровневой системе управления Европейского союза.

- Определить институциональное закрепление неравенства в структуре и механизмах взаимодействия органов политического управления в Евросоюзе.

- Определить роль национальных парламентов как основных представителей интересов граждан европейских государств и представителей европейских регионов в процессе взаимодействия органов политического управления ЕС в условиях неравномерного распределения компетенций.

- Определить и проанализировать механизмы координации взаимодействия органов политического управления в Евросоюзе как новых форм управления, составляющих основу современного этапа европейской интеграции, и их закрепление в официальных документах ЕС.

Объектом исследования выступает система политического управления в Европейском Союзе. В качестве предмета исследования выступают механизмы координации органов политического управления в ЕС и их значение в управленческой практике Союза.

Методологическая основа диссертационного исследования – теория координации государственно-общественных отношений, представленная в науке государственного управления, основные принципы системного подхода, теории многоуровневого управления, концепции политических сетей.

Научная новизна исследования заключается в следующем:

1. обоснована сетевая природа и особенности политического статуса Европейского союза, что позволяет определить ЕС как политическое сетевое сообщество;
2. выявлены основные тенденции к переходу к гибким формам организации политического управления в ЕС;
3. определены новые формы взаимодействия органов политического управления в ЕС, которые связаны с возрастающей внутри ЕС сложностью и неоднородностью отношений в условиях расширения ЕС;
4. обоснована роль открытого метода координации как динамического элемента европейской политики: способ давления посредством достижения договоренностей;
5. выявлена роль сетевого взаимодействия в процессе координации взаимодействия органов политического управления ЕС как альтернативного метода политического управления;
6. определена роль гражданского общества как полноправного участника процесса принятия и реализации политических решений в ЕС. Новые «мягкие» формы взаимодействия позволяют добиться реального участия неправительственных акторов (бизнес-структур, профсоюзов, общественных объединений) в процессе выработки и реализации европейской политики.

Положения, выносимые на защиту:

1. Европейский союз на современном этапе своего развития представляет собой особое сетевое политическое сообщество, в политическом статусе которого сочетаются элементы самых различных моделей и форм: федерация, конфедерация, межправительственная организация.
2. Сетевое взаимодействие органов политического управления как феномен интеграционной политики Евросоюза позволяет соблюсти баланс

наднационального и межправительственного уровней во властных отношениях.

3. Сетевые формы управления возникают там, где есть необходимость координации действий различных акторов для достижения согласованной цели. Неправительственные акторы становятся полноправными участниками политического процесса распределения ответственности между различными уровнями управления.

4. Сетевые формы взаимодействия не могут развиваться без координирующего центра, который способствует конвергенции неоднородных интересов и выработки согласованной позиции. В роли подобного центра выступают агентства, образованные Еврокомиссией, профиль которых соответствует решаемой проблеме.

5. Развитие кооперации и координационных механизмов представляет собой процесс, в котором наблюдается объединение нормативной и инструментальной основы, совершенствование институциональной архитектуры, мобилизация ресурсов, их гибкое использование для достижения согласованных целей.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в выявлении механизмов взаимодействия органов политического управления в Европейском союзе, в использовании системного анализа, концепции многоуровневого управления, теории сетей к исследованию координации взаимодействия органов политического управления в Европейском союзе.

Основные результаты работы могут быть использованы при анализе исследования сетевого политического управления и проблем координации взаимодействия политических акторов в процессе реализации и выработки политических решений.

Структура и объем диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка литературы.

Апробация работы. Основные положения диссертационной работы нашли свое отражение в статьях и докладах, с которыми автор работы выступала в 2009-2010 гг. на всероссийских научно-практических конференциях и семинарах, а именно: Всероссийская научная практическая конференция с международным участием «Политическая власть: теоретико-методологический, нравственно-правовой и информационный аспекты» (Йошкар-Ола, 29-30 мая 2009г.), Международный конгресс конфликтологов «Конфликтология для XXI века: наука-образование-практика» (Санкт-Петербург, 30 сентября – 1 октября 2009г.), Научная конференция «Многополярный мир и безопасность: равенство, лидерство, гегемония» (Санкт-Петербург, 27-28 мая 2010г.).

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Введение включает в себя обоснование актуальности исследования, характеристику разработанности данной проблемы в научной литературе, формулировку целей и задач работы, определение объекта и предмета исследования.

Первая глава диссертации **«Теоретико-методологические основы анализа взаимодействия органов политического управления в Европейском союзе»** содержит теоретико-методологическую основу исследования. В рамках данной главы делаются необходимые понятийно-терминологические уточнения, обосновывается методология исследования с учетом эмпирического материала, формулируются основные теоретические положения диссертации, которые уточняются и обобщаются в последующих главах.

В первом параграфе **«Политическая природа интеграционных процессов в Евросоюзе»** рассматривается природа образования Европейского союза, от понимания сути которой зависит решение многих проблем, касающихся институциональной архитектуры ЕС, его суверенитета, международной правосубъектности, характера его отношений с

государствами-членами ЕС, распределения компетенций между надгосударственными и государственными органами и др.

В своем политическом статусе Евросоюз сочетает элементы федерации, конфедерации и международной организации. Рассматривая природу Евросоюза, необходимо четко понимать, в какой степени применимы к ЕС те формы организации политико-правовой жизни общества, которые принято считать традиционными.

Наличие у Евросоюза некоторых признаков, присущих федерациям (наличие конституции, двухпалатный парламент, право субъектов Федерации принимать участие в изменении) в политической системе Европейского союза свидетельствует об определенных федеративных тенденциях внутри Евросоюза, но вместе с этим в ЕС отсутствует целый ряд таких важных признаков федеративного образования, как федеральная конституция, статус полноценного субъекта международного права.

Затруднительное положение федеративного характера Евросоюза на современном этапе приводит нас к тому, что в политической системе ЕС мы определяем некоторые конфедеративные признаки: суверенность государств, образующих Союз; возникновение ЕС на основе международного договора; наличие общих целей у государств-членов ЕС, закрепленных в Договоре о ЕС; функционирование общих институтов, вырабатывающих общую политику развития различных сфер жизни ЕС и тем самым координирующих взаимодействие государств-членов.

Однако необходимо помнить, что в мире нет конфедераций, где страны – участницы отдают часть своего суверенитета, как это происходит в ЕС, где наряду с национальными правовыми системами существует наднациональная правовая система, где наднациональные органы обладают полномочиями принятия как рекомендательных, так и обязательных для исполнения решений.

Очевидно, что такого рода отличительные признаки и особенности не позволяют идентифицировать Европейский союз как конфедерацию. Евросоюз представляет собой международное объединение принципиально нового образца. В нем относительно широкий круг участников, состоящий на сегодняшний день из 27 стран, которые взаимодействуют в рамках общего переговорного порядка. Речь идет о появлении и распространении в странах-участницах ЕС новых форм взаимодействия в рамках политико-административного управления, на не ограничиваемых национальными границами пространствах.

В процессе выработки и имплементации европейской политики задействовано огромное количество участников, начиная от наднациональных органов, таких как Еврокомиссия, Совет ЕС и т.д., и заканчивая неправительственными объединениями, выражающими интересы граждан ЕС, например, профсоюзов. Взаимодействие в рамках подготовки и реализации европейских политических решений носит ярко выраженный сетевой характер, что дает нам право определить природу Европейского союза как *политическое сетевое сообщество*. Характер европейского сетевого взаимодействия отличается от отношений между участниками традиционных межправительственных организаций. Главными игроками при межправительственном сотрудничестве считаются национальные правительства. В этой связи в международных отношениях сохраняется четкая грань между внутренними и внешними сферами политики.

С точки зрения сетевого взаимодействия в процессе выработки и реализации политического управления в ЕС задействованы не только европейские и национальные институты, но и институты гражданского общества (профсоюзы, эксперты, представители бизнес-структур). Участники подобного взаимодействия координируют политику Европейского союза под наблюдением соответствующих решаемой проблеме отраслевых министерств.

Во втором параграфе «Специфические характеристики взаимодействия институтов в Евросоюзе» рассматривается специфика Евросоюза как политической системы, которая сводится к его функциям, к выработке и реализации общеобязательных решений Союза, а в более широком смысле - к установлению легитимной власти. Это возможно, лишь в случае, когда политическая система представляет собой единое целое, а не отдельные институты, которые являются частью этой самой системы. Таким образом, ставить вопрос о дееспособности или легитимности отдельных органов Евросоюза - Совета или Комиссии не совсем корректно, поскольку, не отдельные элементы системы, а их взаимодействие могут привести к сбалансированному результату. Именно система взаимодействий сводит многообразие реальности к простому смысловому конструкту, который может применяться в самых различных политических образованиях. В данном случае под системой понимается единство, образованное из отдельных элементов и предусматривающее принцип организации, из которого вытекает определенный порядок элементов (структура), их взаимодействие (процесс), и результаты взаимодействия (решения)⁹.

Характерной чертой Евросоюза, отличающей его от государства, является тот факт, что он не обладает всесторонней юрисдикцией, но он осуществляет процесс принятия и реализации политических решений в рамках своей компетенции, определенной договорами о ЕС. Таким образом, не существует единой всеобъемлющей процедуры принятия решений, процедурные механизмы различаются в зависимости от компетенций: насколько разнообразны решаемые проблемы, настолько отличаются правила принятия решений. В отличие от национальных систем, где процесс принятия решений более предсказуем, поскольку заранее известны механизмы волеизъявления, предпочтения отдельных акторов, в Европейской

⁹ Maurer A., Mittag J. and Wessels W. National Systems' Adaptation to the EU System: Trends, Offers and Constraints, Oxford, 2003. p.53-77

наднациональной системе необходимо принимать во внимание правовые основы национальных систем еврозоны, юрисдикцию Европейского суда и т.д.

Сделать процесс взаимодействия органов политического управления в ЕС более открытым и устойчивым должен процесс координации взаимодействия европейских институтов, представителей национальных государств, различных неправительственных акторов. Смысл координации взаимодействия политических акторов состоит в том, чтобы направить баланс интересов между заинтересованными сторонами таким образом, чтобы можно было достигнуть взаимоприемлемого политического решения, и тем самым стабилизировать долгосрочное сотрудничество.

Методологические основы изучения этого процесса анализируются в третьем параграфе **«Теоретико-методологические основы изучения координации взаимодействия органов политического управления в ЕС»**.

Сложность и многообразие подобных взаимодействий обуславливают необходимость использования комплексного подхода к изучению координационных механизмов в ЕС в процессе определения и реализации европейской политики. Данный подход сочетает в себе элементы новой институциональной теории, системного анализа, концепции многоуровневого управления и теории политических сетей.

Новая институциональная теория позволяет нам рассмотреть и, что важно, особо выделить и подчеркнуть роль институтов как посредников в конфликторазрешении. Данный подход фокусирует внимание на том, как государство и другие институты структурируют конфликты между группами с противоположными интересами и выполняют посреднические функции в их разрешении¹⁰.

¹⁰ Государственная политика и управление. Учебник. В 2 ч. Часть I. Концепции и проблемы государственной политики и управления / Под ред. Л.В. Сморгунова. - М.: «Российская политическая энциклопедия» (РОССПЭН), 2006

Институты и институциональные изменения и есть результат институционального посредничества в разрешении конфликтов, поскольку сегодня Европейская интеграция - это не только создание общего рынка, но еще и политическое регулирование.

Рассматривая Евросоюз как политическую систему, непременно следует обратиться к теоретическим основам, разработанным приверженцами системного подхода. Проблема координации в данном случае рассматривается в контексте обеспечения устойчивости системы и структуры во взаимодействии со средой. Координация внутренних взаимодействий анализируется как процесс обеспечения целостности системы посредством усиления интегративности составляющих ее элементов. В данном случае процесс координации включает в себя обеспечение совместимости на уровне элементов, совместимости на уровне частей (подсистем, функциональных узлов, кластеров функций), на уровне целого (совместимость частей и подсистем с целым) и совместимость системы (целого) со средой (более широкой системой)»¹¹.

Европейский союз в данной диссертационной работе рассматривается как система, обладающая главным признаком целостной системы – интегративностью. Для динамической стабильности важно, чтобы вся система – Европейский союз – находилась в состоянии динамического равновесия. Это возможно при условии того, что все подсистемы и элементы системы будут усиливать интегративность между собой. Другими словами, они будут развивать свое взаимодействие так, чтобы его результатом было достижение целостности внутри системы, основанной на взаимозависимости отдельных специализированных элементов.

В данном случае сложный процесс принятия решений в ЕС представляет собой результат взаимодействия наднациональных институтов

¹¹ Государственная политика и управление. В 2-х ч. Ч. II: Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Под. ред. Л. В. Сморгунюва. - М.: РОССПЭН, 2007. С.148

Евросоюза, национальных парламентов, правительств, групп интересов и индивидов.

В этом смысле для анализа политической системы ЕС целесообразно использовать основные направления концепции многоуровневого управления и теории политических сетей. Концепция многоуровневого управления предполагает наличие в ЕС трех уровней власти: наднационального, национального и регионального. В основе теории политических сетей лежит представление, что взаимодействие органов политического управления в ЕС слабо иерархично и часто в процессе принятия решений задействованы неправительственные акторы. Системный подход, концепция многоуровневого управления и теория политических сетей используются в данной работе для анализа скоординированных взаимодействий органов политического управления.

Значение политических сетей в системе Европейского Союза связано главным образом с тем, что, в условиях сохраняющегося «дефицита демократии», сети обеспечивают легитимность, то есть жизнеспособность, многоуровневого европейского управления и помогают преодолевать довольно широкий разрыв между европейскими гражданами и наднациональными институтами. Демократическая легитимность как главное свойство парламентских систем, в которых политическое управление осуществляется народом через его избранных представителей, для ЕС, взятого в целом, по большому счету, остается недостижимой, в силу сохраняющегося культурного разнообразия европейских обществ. Причем последнее расширение сделало интеграционное объединение еще менее однородным с точки зрения уровней экономического развития, административных структур и исходных политических предпочтений.

Основной задачей второй главы «Координация взаимодействия органов политического управления ЕС в условиях перехода от неравномерного распределения компетенции к балансу интересов» является определение

и анализ основной функции принципа субсидиарности в системе политического управления Евросоюза. Изучение данного принципа позволяет определить роль национальных парламентов, как основных представителей интересов граждан европейских государств, и представителей европейских регионов в процессе координации взаимодействия органов политического управления в ЕС в условиях неравномерного распределения компетенций.

В первом параграфе **«Координация взаимодействия органов политического управления ЕС по реализации принципа субсидиарности»**, переходя к рассмотрению применения принципа субсидиарности в управленческой практике Евросоюза, дается характеристика процессу взаимодействия органов политического ЕС.

Принцип субсидиарности в рамках Евросоюза действует не только в системе институтов, расположенных по вертикали. Он встроен в процесс взаимодействия участников процесса политического управления, как инструмент, функционирующий в сфере различного типа объединений – в их взаимодействии по горизонтали. Возникает широкая сеть разнообразных союзов, общественных организаций, объединений экономического, политического, профсоюзного, культурного, научного, спортивного характера.

Принцип субсидиарности позволяет Европейскому сообществу брать на себя новые функции, дополнять деятельность национальных государств, и эта деятельность Сообщества может зависеть от конкретных условий и принимать различные формы.

В процессе координации взаимодействия органов политического управления ЕС происходит более четкое разграничение областей компетенции властей различного уровня - общеевропейского, национального и регионального. При этом, во многих сферах (например, в правовых вопросах, где существуют национальные нормы, право Европейского союза

постоянно расширяет границы своего применения), границы между ними остаются подвижными. Природа многих проблем, возникающих в процессе взаимодействия европейских политических акторов такова, что она требует участия в их решении целого ряда национальных министерств и ведомств, различных организаций регионального уровня, а также частного сектора экономики. В результате, при прочих равных условиях, уровень subsidiarity в управлении по мере развития регионов возрастает.

Во втором параграфе **«Координирующая роль национальных парламентов в системе политического управления ЕС»** анализируется деятельность европейских национальных парламентов в аспекте их влияния на политику ЕС. В основе данного анализа стоит вопрос об усиленном приобщении национальных парламентов к общеевропейскому институциональному уровню.

В параграфе рассмотрены механизмы, позволяющие национальным парламентам стран-членов ЕС стать полноправными участниками процесса принятия и реализации политических решений. Национальные парламенты имеют право потребовать на рассмотрение любой европейский законопроект. Каждая палата парламента стран-участниц ЕС имеет право на изложение своей позиции в Еврокомиссии относительно того или иного положения, которая в свою очередь должна принять к сведению указанные замечания. Если же парламентарии в каком-либо европейском законе усматривают нарушение соблюдения принципа subsidiarity, они вправе обратиться в Европейский суд. Институты Евросоюза взяли на себя центральную координационную функцию в процессе принятия решений, однако, они должны учитывать, ни один европейский законопроект не должен противоречить закреплённому в Маастрихтском договоре принципу subsidiarity.

В третьем параграфе **«Региональный уровень власти и его влияние на процесс принятия политических решений: проблема координации»**

рассматривается роль европейских регионов в процессе выработки и реализации политического управления. То есть, можно сказать, что наряду с уже существующими уровнями - наднациональным и национальным – в ЕС активно формируется третий – региональный. При этом развитие регионализма не противоречит процессу углубления европейской интеграции. В Европейском союзе на основе принципа субсидиарности решаются, прежде всего, региональные проблемы, поэтому речь идет о роли субсидиарности в выстраивании субнационального уровня власти в Европейском союзе. Регион является важным уровнем в многослойной структуре Евросоюза, поскольку на каком бы из этажей власти Сообщества ни принимались решения, реализуются они непосредственно на уровне регионов¹².

Развитие политической структуры ЕС в последние годы показывает, что процесс европейской интеграции всё в большей мере вмешивается в сферу регионального уровня власти, подвергая при этом сомнению сложившиеся внутригосударственные учреждения и нормы. Региональная политика стала рассматриваться в качестве третьего уровня европейской политики. В качестве примера включенности регионов в процесс взаимодействия европейских органов политического управления, рассматриваются Федеральные земли Германии. Они используют «Собрание регионов Европы» и конференцию «Европа регионов» для поддержки своих требований. Особенно очевидно влияние федеральных земель в вопросах европейской политики в рамках правительственных конференций.

В данной диссертационной работе обеспечение возможности для экономически более слабых регионов принимать равноправное участие в политике рассматривается как важная задача региональной политики. Третья глава диссертационной работы **«Взаимодействие органов политического управления ЕС в условиях перехода к сетевой**

¹² Nationale Parlamente in der EU / Matthias Zier. Göttingen: V & R Unipress, 2005

координации» посвящена анализу координационных механизмов взаимодействия органов политического управления Евросоюза, выявлению конкретных форм участия гражданского общества в процессе выработки и реализации политических решений. В качестве нового принципа управления в ЕС рассматривается открытый метод координации, направленный на развитие кооперации, путем объединения имеющихся ресурсов для достижения согласованных целей.

В первом параграфе **«Особенности координации в сфере экономической политики ЕС в условиях неустойчивого развития»** анализируются процедуры координации, представляющие альтернативу традиционному коммунитарному методу принятия политических решений в ЕС. Не имеющие четкого закрепления в договорах о Европейском союзе и развивающиеся вне юридических норм правила принятия и реализации политических решений, основываются на общем фундаменте и различаются по прописанным и принятым на практике процедурам. Институциональная архитектура в тех сферах политики, где в процессе выработки и реализации политических решений применяются координационные механизмы, позволяет выявить многообразие органов и институтов, которые ведут активную деятельность в ключевых сферах государственной политики, как на национальном, так и на европейском уровне.

Одну из немногих, закреплённых документально, форм координации основных национальных инструментов образуют правила «Пакта о стабильности и экономическом росте стран Евросоюза» - соглашение, подписанное государствами-членами ЕС в 1997 году, касающееся бюджетной и налоговой политики. С формированием экономического и валютного союза страны-участницы ЕС вынуждены соизмерять собственную бюджетную политику с общими целями экономико-политической стабилизации в ЕС.

В области экономической политики, кооперация происходит с той или иной степенью интенсивности, и отличается по видам сотрудничества. Большинство сфер сотрудничества за последние несколько десятилетий существенно расширились и укрепились, но усилия на уровне Евросоюза до сих пор в основном основываются лишь на обмене информацией и опытом, принятии рекомендаций для государств-членов, и - в меньшей степени – инициативах, которые оказывают поддержку или содействие государствам-членам в их собственных проектах. Сотрудничество в экономической политике ЕС характеризуется тем, что правовые документы ЕС включают в себя целый ряд юридически обязательных директив, которые устанавливают определенные рамки для национальных государств¹³.

Координацию, в качестве нового принципа управления в ЕС, можно рассматривать как меру, направленную на обмен инновационными управленческими и социальными технологиями и повышение качества управления через обучение. Развитие кооперации представляет собой процесс, в котором наблюдается конвергенция нормативной и инструментальной основы, совершенствование институциональной архитектуры, увеличение ресурсов.

Неформальные методы координации демонстрируют нам, что подобного рода замыслы национальных правительств образуют собой первую ступень процесса слияния в направлении более глубокой интеграции.

Во втором параграфе «**Открытый метод координации**» – **новый принцип политического управления в ЕС** анализируется роль открытого метода координации, его преимущества и недостатки в процессе выработки и реализации европейской политики. Сегодня европейские государства не автономны в своей внутренней политике, поскольку они принадлежат к международному сообществу нового качества. Отношения Евросоюза и

¹³ Sebenius, J.K. (1992) 'Challenging Conventional Explanations of International Co-operation: Negotiation Analysis and the Case of Epistemic Communities'. *International Organization*, Vol. 46, No. 1, p. 323

государств-членов, а также их взаимные институциональные обязательства определяются тезисом о том, что комплексность общей системы, структур, механизмов принятия решений должна быть совместимой со своеобразием Европейского союза.

С начала 90-х годов в ЕС, помимо закрепленных в учредительных документах форм взаимодействия институтов, развивается новая, имеющая высокое политическое значение форма управления, которая и получила название «Открытый метод координации» (ОМК). Он выполняет регулятивно-управленческую функцию, значение которой не уменьшается из-за неопределённости правовых понятий и необходимости конкретизации отдельных политических сфер¹⁴.

Открытый метод координации, за исключением некоторых сфер, не регулируется договорами о ЕС и является в большей степени неформальным, что не снижает его регулирующую функцию. Основная его задача заключается в выработке единых политических задач, направлений, в установлении целей, мониторинге, а также экспертной оценке.

Наибольшее распространение данный метод получил в социальной сфере (политика занятости, здравоохранение, пенсионное обеспечение, охрана окружающей среды).

ОМК представляет собой сознательную политическую стратегию развития и распространения идей и знаний в противовес жесткому утверждению ясных, однозначных правил, обязательных для исполнения. В этом смысле координационные механизмы представляют собой альтернативу в процессе принятия и реализации политических решений в ЕС. Они призваны устранить существующий в системе политического управления ЕС дисбаланс интересов, который возникает на этапе выработки и имплементации европейской политики. Этот процесс подкрепляется

¹⁴ Morano-Foadi S. The Missing Piece of the Lisbon Jigsaw: Is the Open Method of Coordination Effective in Relation to the European Research Area?// European Law Journal, Vol. 14, №. 5, 2008, p. 635–654.

созданием европейских сетей сотрудничества, куда, помимо членов национальных правительств, входят также чиновники, представители национальных судов и местных администраций, представители профсоюзов и иные неправительственные акторы, которые тесно взаимодействуют с частными или общественными группами и европейскими институтами.

В третьем параграфе «Трансформация управления в европейской многоуровневой системе управления: повышающаяся роль координации» делается вывод, что жизнеспособность системы политического управления Евросоюза в сферах совместной компетенции зависит от того, насколько оперативно, последовательно и слаженно взаимодействуют политические акторы разного уровня, наделенные теми или иными властными ресурсами.

С момента основания и до настоящего времени механизмы выработки и реализации политических решений существенно изменились, и подобные изменения направлены на создание инновативных, скоординированных форм взаимодействия.

Каждый правительственный актор в ЕС имеет свой круг полномочий не только на стадии принятия, но и на стадии реализации политических решений в Европейском Союзе. Одной из основных задач, возложенных на государства-члены, является интеграция европейских решений в национальное законодательство и национальную управленческую практику, что обеспечивает правительствам стран-участниц свободу выбора собственного инструментария реализации европейской политики.

Потребность повышения координации взаимодействий сначала приводит к организации сетевого взаимодействия, а затем к созданию «европейских» агентств как основных центров координации.

Сетевая координация продвинула ее участников по пути совместимости возможных решений транснациональных проблем. Исполнение решений и реализация намеченных подходов потребовали централизации полномочий.

Комиссия как некий центр координационных усилий создала вокруг себя сеть агентств, которые осуществляют координацию взаимодействия всех участников процесса принятия решения и различаются в зависимости от сферы принимаемых усилий.

Таким образом, речь идет об усилении иерархических форм политического управления, если рассматривать делегирование полномочий агентствам как появление нового наднационального уровня, но с другой стороны – именно эти агентства позволяют развиваться сетевым формам координации деятельности национальных акторов в различных областях европейской политики.

Причины учреждения подобного рода институтов носят рациональный характер, поскольку национальные акторы, понимая риск неудачного исхода координационных усилий на государственном уровне, вынуждены вступать во взаимодействие на наднациональном уровне. Главная задача европейских агентств как центров координации состоит в том, чтобы развивать экономически и политически обоснованные общие стандарты, тесно сотрудничая при этом с представителями национальных государств, неправительственными акторами, а также с институтами ЕС.

сетевое управление как феномен интеграционной политики Евросоюза позволяет соблюсти баланс наднационального и межправительственного во властных отношениях¹⁵.

В заключении подводятся общие итоги исследования, формулируются основные выводы работы, определяются их значение для дальнейших исследований.

III. ПУБЛИКАЦИИ АВТОРА ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

Публикация в издании, включенном в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы

¹⁵ Slaughter Anne-Marie. A New World Order. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2004, p.14

основные научные результаты диссертации на соискание ученой степени кандидата наук, одобренные Высшей аттестационной комиссией:

1. Токарева Е.В. Координация взаимодействия органов политического управления в ЕС в условиях неравномерного распределения компетенции. // Человек. Сообщество. Управление. Научно-информационный журнал. 2010. № 1. – 0,6 п.л.

Публикации в других журналах и изданиях:

2. Токарева Е.В. Конфликт компетенций и уровни управления в Европейском Союзе. // Конфликтология для XXI века: наука-образование – практика: Материалы Санкт-Петербургского международного конгресса конфликтологов: В 2 т. Т.1.-СПб.: Изд-во С.-Петерб. ун-та, 2009. С. 466-470.- 0,3 п.л.
3. Токарева Е.В. Новая институциональная теория как стратегия исследования принципа распределения полномочий в ЕС. // Многополярный мир и безопасность: равенство, лидерство, гегемония: материалы всероссийской научной конференции с международным участием, Т.II, Санкт-Петербург, 27-28 мая 2010г./ Балт.гос.техн.ун-т.-СПб.,2010. С. 232-236.-0,26 п.л.
4. Токарева Е.В. Рост влияния транснациональных корпораций на политическое управление в ЕС. // Политическая власть: теоретико-методологический, нравственно-правовой и информационный аспекты: материалы Всероссийской научно-практической конференции с международным участием / Мар.гос.ун-т; под ред. В.Б. Голубева. – Йошкар-Ола, 2009. С. 114-116. – 0,25 п.л.
5. Токарева Е.В. Специфические характеристики институционального взаимодействия в политической системе Евросоюза. // Диалоги о науке. Журнал исследовательских публикаций. 2010 № 3 (апрель). С. 4-11.-0,7 п.л.

Подписано в печать 06.07.2010 г.
Формат 60х84 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 1,5. Тираж 100 экз.
Заказ № 1684.

Отпечатано в ООО «Издательство "ЛЕМА"»
199004, Россия, Санкт-Петербург, В.О., Средний пр., д.24
тел.: 323-30-50, тел./факс: 323-67-74
e-mail: izd_lemma@mail.ru
<http://www.lemaprint.ru>