

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Е.С. Громогласова *

КОНЦЕПЦИЯ ЕВРОПЕИЗАЦИИ В ЗАРУБЕЖНОЙ ПОЛИТОЛОГИИ**

Статья посвящена анализу теоретико-методологического аппарата, разработанного в зарубежной политической науке для осмысления новых тенденций в развитии европейской интеграции, в частности влияния системы наднационального управления, сложившейся в объединенной Европе, на государства-члены Евросоюза. В статье рассматриваются генезис концепции европеизации и сфера ее применения. Автор приходит к заключению, что фрагментарность и детерминизм, которые демонстрируют многие работы зарубежных исследователей, использующих концепцию европеизации, вызваны засильем нового институционализма, не пригодного для объяснения множества важных проявлений системной трансформации государства в условиях региональной интеграции. Преодолеть пробелы в концептуально-теоретическом осмыслении этих процессов можно с опорой на системно-исторический подход.

Ключевые слова: европеизация, наднациональность, новый институционализм, теория международной интеграции, системный подход.

This paper discusses the concept of Europeanization which became very popular in research focused on the national adaptation of EU member-states to developments on the supranational level. The paper highlights the theoretical roots of the Europeanization studies, especially multi-level governance and new institutional theories. The author points out the definitional ambiguity of Europeanization concept. Its «stretching» on other phenomena is its main weaknesses. Many definitions confuse the processes of Europeanization and European integration itself. The author argues that the explanation of Europeanization should be based on systems theory. It provides a methodological basis for studying the processes of transformation both on the national and supranational levels.

Keywords: europeanization, supranationality, new institutionalism, multi-level governance theory, system transformation.

* Громогласова Елизавета Сергеевна — к.п.н., старший научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений РАН (e-mail: e_gromoglasova@imemo.ru).

** Статья подготовлена в рамках гранта РФГФ № 10-03-00290а «Современные тенденции развития государств как субъектов мировой политики».

С первой половины 1990-х гг. в англоязычной литературе о политической интеграции в Европе стало активно осваиваться новое предметное поле исследований, границы которого определил вопрос о том, влияет ли интеграционный процесс на институциональную трансформацию национальных государств, участвующих в нем. В поисках ответа на этот вопрос была предложена концепция европеизации («europeanization»). Рамки понятийного контекста ее употребления очерчены такими терминами, как наднациональность, многоуровневое управление, институционализм, Европейский союз. Очевидно, что система координат, в которой закреплён термин «europeanization», предельно конкретна и одновременно весьма далека от значений, присущих слову «европеизация» в русском языке. Наиболее распространённым значением является осмысление европеизации как социально-культурного заимствования форм, свойственных западноевропейской жизни и обиходу. В связи с этим использование термина «европеизация» для изучения новых черт европейской интеграции оправдано только на фоне обширной англоязычной литературы, посвященной анализу «системного эффекта» Евросоюза, т.е. обратного воздействия наднациональной системы управления, созданной в Европе, на национальные политические структуры государств, учредивших ее и вошедших в нее. Только в соотнесении с зарубежной политологической европеистикой термин «европеизация» может быть рабочим и методологически оправданным при анализе различных форм воздействия интеграционной системы на национальные институты и властные отношения.

Плюрализм определений

Динамика развития интеграционного процесса в 1990-е гг. (создание Единого внутреннего рынка ЕС, Экономического и валютного союза) поставила перед исследователями-европеистами задачу объяснить влияние Евросоюза на государства-члены, государства-кандидаты и близких соседей, прежде всего тех, которые входят в Европейское экономическое пространство.

Существуют разные подходы к определению процесса европеизации. Одной из первых работ, в которой была сделана попытка такого рода, стала статья политолога Р. Ладреха в журнале «*Journal of Common Market Studies*». Автор определяет европеизацию как «усиливающийся процесс трансформации форм выработки национальной политики, вследствие и по мере того, как политическое и экономическое развитие Европейского сообщества становятся частью процесса принятия решений на национальном уровне» [18, р. 69]. Более комплексный подход к определению европеизации

предложил норвежский исследователь Й. Олсен. Он сформулировал пять определений в зависимости от того, что меняется в ходе развития европейской интеграции.

Европеизация может выражаться в изменении территориальных границ Европейского союза в результате вхождения в него новых государств-членов [22, р. 923]. Несмотря на кажущуюся конкретность, выраженная в данном определении точка зрения скорее вызывает вопросы, чем способствует нахождению ответов на них. Одно из основных затруднений, возникающих перед исследователями, связано с выяснением характера взаимосвязи между европеизацией и интеграцией. Иными словами, нет четкости в том, является ли европеизация следствием европейской интеграции или указанные процессы идентичны. Этот вопрос уже длительный срок находится в центре научного внимания [24], однако однозначного ответа на него пока дано не было [12]. Определение европеизации как изменения географических границ Евросоюза, безусловно, структурирует программу исследовательской работы в направлении «больших» теорий европейской интеграции: межправительственного подхода и неофункционализма с его тезисом о «географическом переливе», предложенным Э. Хаасом для анализа причин вступления Великобритании в Европейское экономическое сообщество (ЕЭС) [9].

Между тем Й. Олсен оказывается последовательным в своем отождествлении интеграции и ряда проявлений европеизации, определяя последнюю и как развитие институтов политического управления на наднациональном уровне [22, р. 923]. Таким образом, углубление европейской интеграции, как и ее расширение, может рассматриваться как европеизация национального государства. Подобный подход, безусловно, имеет свои преимущества. Его отличают универсальный характер, попытка систематизировать все явления, которые могут приводить к трансформации национальных институтов, даже несмотря на то что они уже были тщательно разобраны на предыдущих этапах теоретического осмысления объединительных процессов в Европе с использованием ставшего уже классическим терминологического инструментария. Однако подобные обобщения не могут не вызвать ряд возражений, как, впрочем, и три последних определения, предложенные Й. Олсеном, которые либо слишком конкретны, либо, напротив, лишены четкости. Так, восприятие европеизации в терминах взаимодействия и взаимовлияния различных уровней власти (наднационального, национального и регионального) в ЕС фиксирует только одну сферу, где происходит трансформация властных функций и отношений, — распределение полномочий между центральным правительством и региональными властями. Европеизация в таком понимании

выражается в выработке нового баланса между единством и разнообразием, центральной координацией и местной автономией. Это процесс адаптации национальных и субнациональных органов власти к новому «европейскому» политическому центру и решениям, принятым в Брюсселе. Кроме того, по классификации Й. Олсена, ставшей весьма популярной, европеизация проявляется в экспорте подходов к межгосударственному сотрудничеству, выработанных в Евросоюзе, за его пределы. В этой связи можно указать на рост влияния ЕС в отраслевых международных организациях. Есть множество фактов, подтверждающих данную тенденцию. Так, например, с 1 января 2007 г. Программа оценки безопасности иностранных воздушных судов (SAFA Programm), которая до этого реализовывалась Европейской конференцией гражданской авиации (European Civil Aviation Conference), была передана в компетенцию Еврокомиссии и Европейского агентства авиационной безопасности. В качестве другого примера можно привести усиление влияния Евросоюза в вопросах регулирования судоходства на Дунае, хотя ЕС пока не является членом Дунайской комиссии.

Несмотря на то что приведенная классификация дает представление о феномене европеизации и направлениях его изучения, очевидно, что ей не хватает опоры на системный подход. Он необходим не только для операционализации определений, но и для поиска ответа на фундаментальный вопрос о том, тождественны ли друг другу процессы интеграции и европеизации. Системный подход позволяет распознать их природу и диалектику. В заданном им ракурсе становится ясно, что интеграция и европеизация — это один и тот же процесс системной трансформации государства. Внутри формальных рамок Евросоюза он принимает форму европеизации, а на границах ЕС (политика расширения, подготовка к членству государств-кандидатов и потенциальных кандидатов) и в регионе ближайшего соседства выливается в новые, отличные от членства, формы европейской интеграции. Членство в ЕС, безусловно, определяет характер трансформации, которой подвергаются институты национального государства в ходе исполнения принятых им на себя обязательств и участия в работе наднациональных институтов.

Осмывая диалектику системной трансформации государств-членов ЕС, некоторые авторы предложили определения европеизации, фиксирующие одновременно «восходящую» (от государств-членов к наднациональному уровню) и «нисходящую» (от Брюсселя к национальным и региональным столицам) динамику этого процесса [32]. Возникновение и популярность подобных определений обусловлены тем, что они позволяют сосредоточить внимание на механизмах влияния Евросоюза на политическую сферу националь-

ных государств. Последние, как правило, в условиях европейской интеграции конкурируют между собой за право продвинуть свою национальную модель организации любой общественно значимой деятельности на наднациональный уровень. Если это им удастся, то их собственная национальная модель становится типовой наднациональной моделью. Ее авторам гораздо проще приспособиться к наднациональной вариации на родную национальную тему, нежели тратить дополнительные ресурсы на адаптацию к чуждым их национальной специфике решениям, на разработку которых они в недостаточной мере смогли повлиять [2].

Между тем классическим стало определение итальянского исследователя К. Радаелли, согласно которому европеизация — это процесс а) создания, б) распространения, в) институционализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей, верований и норм, которые сначала определяются и согласуются в ходе политического процесса на уровне ЕС, а затем инкорпорируются в национальный политический процесс [25, р. 30]. К. Радаелли предлагает рассматривать европеизацию как следствие европейской интеграции, т.е. как процесс, который стартовал после достижения некоей «критической точки» в политическом объединении Европы. После вступления в силу Маастрихтского договора 1992 г. обратное влияние наднациональной системы управления на национальные государства перестало быть отраслевым и программируемым, а превратилось в масштабное и неоднозначное.

Таким образом, налицо конкуренция между множеством подходов к определению европеизации. Это говорит о том, что данный процесс изучен далеко не во всех его проявлениях. На фоне многочисленных попыток их классификации наиболее убедительным и многообещающим выглядит системный анализ. Системный подход — это естественная основа, на которой может быть развита концепция европеизации. Его преимущества становятся все более весомыми и заметными с начала 2000-х гг., когда в терминах европеизации исследователи начали анализировать процессы институциональной перестройки в государствах, готовящихся к вступлению в ЕС, а также в потенциальных кандидатах на членство в этом объединении. Концепция европеизации задает определенный угол зрения на Европейский союз, который акцентирует внимание на его уникальных системных характеристиках, таких как наднациональность. Институциональные нововведения в государствах, не входящих в ЕС, но очевидно подверженных влиянию наднациональной системы управления с центром в Брюсселе, могут быть успешно проанализированы с опорой на системный подход, допускающий изначальную асимметрию двусторонних отношений Евросоюза с государствами-соседями.

Предметное поле исследований

Влияние наднациональной системы управления на государства-члены ЕС проявляется на разных уровнях. Прежде всего, европеизация затрагивает национальные институты, отношения между ними, процедуры их работы. Подробно было изучено влияние европейской интеграции на национальные парламенты [8]. Общим выводом стало заключение, что европейская интеграция снижает роль законодательной власти и, наоборот, усиливает исполнительную власть. Впрочем, эти выводы отчасти утратили свою остроту и злободневность. Лиссабонский договор 2007 г. закрепил за национальными парламентами контрольные полномочия по соблюдению принципа субсидиарности. Таким образом, потеря национальными парламентами надзорных функций в отношении «европейской» повестки дня своих правительств была восполнена за счет их включения в наднациональный политический процесс. Соответственно, в данном случае возмещение издержек и институциональных дисбалансов, обусловленных реализацией интеграционного проекта, произошло на том уровне, который вызвал дисбаланс, т.е. на коммунитарном. Этот пример свидетельствует о том, что автономия национального уровня власти в объединенной Европе сужается, по крайней мере в сфере институционального строительства и поддержания эффективности представительных институтов.

Однако не только национальные парламенты подвергаются функциональной трансформации под воздействием интеграции, другая составляющая национальных политических структур, на которую она влияет, — это государственные администрации, обеспечивающие работу правительств и иных исполнительных органов. Ряд исследователей, учитывая не только нисходящую (от Брюсселя к национальным столицам), но и восходящую динамику процесса европеизации, отмечали, что «евробюрократия» создана по образу и подобию французской [28, р. 71—75] и отчасти немецкой. Множество работ посвящено поиску ответа на вопрос, существует ли обратное влияние, т.е. происходит ли европеизация национальных госслужб по брюссельскому образцу [23, р. 185—193]. Развитие ЕЭС привело к тому, что число сфер, в которых у национальных администраций сохранялись исключительные полномочия по исполнению политики, резко сократилось. Национальные администрации плотно вовлечены в большинство фаз наднационального процесса выработки решений (через рабочие группы Еврокомиссии, Комитет постоянных представителей при Совете). Очевидно, что существует взаимозависимость между администрациями национального и наднационального уровней. На основе ее изучения

немецкий исследователь В. Вессельс развил тезис о слиянии [26], согласно которому национальные административные элиты оформили наднациональную систему управления, чтобы расширить свои исполнительные и приобрести законодательные полномочия вне контроля национальных парламентов.

Тем не менее свободное перемещение в поисках трудоустройства в госсекторе на первых этапах реализации интеграционного проекта (1950-е — конец 1980-х гг.) не подпадало под действие ст. 39 (4) Римского договора. В своих ранних решениях Суд ЕЭС интерпретировал ст. 39 (4) Римского договора таким образом, что государства-члены имеют право ограничить доступ к постам в национальной администрации гражданам других национальностей только в тех случаях, когда эти должности связаны с выполнением обязанностей по реализации общих интересов государства и осуществлению публичной власти. Еврокомиссия выступала истцом в ряде судебных процессов против государств-членов, чтобы обеспечить должное соблюдение первых решений Суда ЕЭС. Таким образом, прецедентное право Суда решительным образом повлияло на процесс взаимного открытия госсекторов для граждан государств-членов ЕЭС. В 1988 г. Еврокомиссия предприняла ряд шагов, чтобы обеспечить надлежащее применение прецедентного права ЕЭС [5].

С начала 1990-х гг. росло число исследований, посвященных влиянию данных решений на структуру национальных администраций. Одной из ранних публикаций в этом ряду было исследование Э. Пейджа и Л. Воутерс [23]. Они пришли к выводу, что такие эффекты европеизации, как социализация и взаимное обучение в результате совместной работы в комитетской системе ЕС, более ощутимы, нежели «прямое» воздействие прецедентного права Суда ЕЭС. Более поздние работы подтвердили, что влияние европейской интеграции на структуры национальных администраций минимально. Такие результаты объясняются прежде всего тем, что в этой сфере наднациональные решения не устанавливают никакой коммунитарной (общей) модели, которая должна быть внедрена на национальном уровне. Государства-члены сохраняют право решать, каким образом организовывать и структурировать работу своих администраций.

Вместе с тем эти выводы не представляются столь однозначными ввиду новых тенденций в сфере политики регулирования Единого внутреннего рынка ЕС. Безусловно, реализация директив в различных секторах Единого внутреннего рынка требует от государств-членов административных реформ. Они привели к созданию национальных регулирующих агентств, работа которых, в свою очередь, все чаще координируется с помощью квазиавтономных

агентств ЕС. Более актуальным и объемным трудом на тему европеизации национальных администраций является работа К. Книлла [16]. Она основана на сравнении процесса исполнения природоохранной политики Евросоюза в Германии и Великобритании. Ее автор выявляет несколько механизмов европеизации национальных администраций, с помощью которых объясняет различия между национальными реформами и их результатами, несмотря на то что эти реформы стали ответом на один и тот же управленческий импульс из Брюсселя. На этом фоне выделяются исследования, посвященные административным изменениям в новых государствах-членах. В этих работах концепция европеизации помещена в особый понятийный контекст, очерченный такими понятиями, как демократизация, децентрализация и модернизация [13].

К национальным макроструктурам относится и правовая сфера. Безусловно, европеизация национальных правовых систем выражается не только в изменениях, катализатором которых являются решения Суда ЕС [21], но и в общих процессах, связанных с динамикой развития наднациональной системы управления в целом, ее конституционным оформлением [30].

К национальным макроструктурам следует также отнести структуры представительства различных интересов (общественных и частных). Так, проблематику европеизации национальных партийных систем изучают сравнительно недавно. Вообще, до 1990-х гг. концепцию европеизации не использовали для изучения политических партий. Как правило, в новейших работах в качестве признаков институциональной адаптации к процессу европейской интеграции отмечают членство национальных партий в транснациональных партийных федерациях. До недавнего времени имевшиеся данные подтверждали широко распространенный тезис о том, что на национальные партийные системы (партийно-правительственные отношения, формы межпартийной конкуренции) слабо влияет наднациональный политический процесс [10]. Ситуация в этой сфере стала меняться только с 2000-х гг. В настоящий момент на повестке дня европейской интеграции стоит вопрос о реформе сложившихся в Европе моделей государств «всеобщего благосостояния», включая системы здравоохранения, пенсионного обеспечения, образования. Эти реформы государства-члены ЕС проводят самостоятельно, но они координируют свои действия на коммуитарном уровне, а наднациональные институты играют важную роль в формулировании общей повестки дня. Вследствие этого неизбежно и профсоюзы, и партии социалистической направленности будут все активнее вовлекаться в «европейский» политический процесс. Возможно, это приведет к обострению межпартийной конкуренции именно на европейском уровне. Как

бы то ни было, выборы в Европейский парламент 2009 г. подтвердили общий диагноз: избиратели голосуют, руководствуясь своими национальными политическими предпочтениями. Они не выбирают между той или иной программой общеевропейских партийных федераций, что говорит об отсутствии у населения государств-членов ЕС как общего представления о растущей значимости политического процесса на уровне Евросоюза, так и сформированной позиции по тому или иному вопросу общеевропейского значения. Тем не менее межпартийная конкуренция на наднациональном уровне, пусть и очень медленно, но обостряется и начинает обращать на себя внимание ведущих СМИ [10].

Гораздо более значительным изменениям в результате европейской интеграции подверглись национальные системы представительства групп интересов. Вообще, такой контраст между ограниченной европеизацией национальных партийных систем и более обширной и глубокой европеизацией национальных систем представительства различных групп интересов (примеры по всему ЕС, включая новые страны) требует объяснения. В основе неравномерного влияния европейской интеграции на национальные партийные системы и структуры представительства групп интересов лежат исторические причины. Процесс европейской интеграции долгое время (до середины 1980-х гг.) носил, скорее, отраслевой характер и развивался в атмосфере так называемого разрешительного консенсуса, выражавшегося в устойчиво позитивном отношении населения государств-членов ЕЭС к интеграционному проекту. Отраслевая интеграция затрагивала прежде всего не широкие общественные, а более узкие группы интересов хозяйствующих субъектов, активно действовавших в тех отраслях, где властные полномочия были переданы на наднациональный уровень. Коммунитарный уровень стал для интересов хозяйствующих субъектов легко осваиваемым этажом представительства, нередко даже более важным для крупных игроков, чем национальная властная вертикаль, которую мощные компании просто переросли. Несколько запоздалое вовлечение в интеграционное управление общественных групп интересов, связанное с расширением политической повестки дня наднациональных институтов с 1990-х гг., привело к несбалансированной системе представительства на коммунитарном уровне с явным перевесом в пользу частных групп. Европеизация системы представительства общественных интересов шла медленнее и до сих пор не достигла уровня освоения наднациональных структур, типичного для ассоциаций бизнес-групп. Что касается партий, то разрешительный консенсус также долгое время оставлял в тени их внимания «европейские дела». Более того, в этой связи следует отметить специфику партий левого крыла.

Крепкие связи социалистических партий с профсоюзами, которые стали одним из важных элементов в трипартистских структурах государств «всеобщего благосостояния», надолго связали и тех, и других — все левое крыло общественной жизни — в теперь уже узких национальных рамках.

Касааясь межправительственных отношений и влияния на них европейской интеграции, надо признать, что это наиболее изученный (наряду с природоохранной проблематикой) тематический блок «европеизационных» исследований. Немецкий политолог К. Гётц, проанализировав влияние европейской интеграции на федеральную систему Германии, отмечает, что межправительственные отношения в ФРГ совершенно очевидно подверглись европеизации, которая, однако, не поставила под вопрос основные черты национальной системы управления [7]. В своем анализе межправительственных отношений в Испании и Германии политолог-европеист Т. Бёрцель приходит к выводу, что национальные институты преломляют влияние Евросоюза, диктуя условия распределения ресурсов между акторами [1].

Система наднационального управления ЕС может влиять не только на формальные структуры, но и на ценностные и дискурсивные системы, преобладающие в национальных государствах. Когнитивная трансформация, в свою очередь, способна изменить предпочтения и ценностные установки национальных политических элит. М. Яхтенфукс подробно исследовал изменения в национальных представлениях о Европе, произошедшие в связи с развитием процесса интеграции [15].

Изучение национальных представлений о легитимном политическом порядке строится в зарубежной европеистике, как правило, на основе социологического институционализма. Некоторые исследователи даже проводят разграничение между сложившимися системами представлений о Европе в целом (общий дискурс о «Европе») и убеждениями, характеризующими национальные режимы управления в конкретных сферах (например, природоохранной) [27]. Американская исследовательница В. Шмидт приходит к выводу, что процесс адаптации к ЕС имеет три основных измерения: экономическое, институциональное и дискурсивное. Именно последнее придает легитимность экономической и институциональной адаптации [27, р. 183—198]. Например, во Франции не возник дискурс, легитимизирующий процесс экономической либерализации, который был запущен с помощью решений ЕС. Традиционно во Франции адаптация к «европейской» политике подкреплялась апелляцией к идее защиты от глобализации и американизации. Однако именно ЕС был катализатором масштабной либерализации сферы общественных услуг (транспортных, телекоммуникационных).

М. Джулиани [6] и К. Физерстоун [4], в свою очередь, приходят к выводу, что в Италии и Греции дискурс о Европе «сросся» с дискурсом о модернизации и нормализации в том смысле, что Евросоюз стал осмысляться как актер, способный приблизить эти страны к другим европейским партнерам, провести модернизацию государственных функций и избавиться от избыточных и «экстраординарных» черт. Это объясняет настойчивое желание итальянцев вступить в Экономический и валютный союз. Сходные представления о Евросоюзе подкрепляли и стремление Греции стать членом ЭВС.

В Дании — стране, где неприятие населением введения единой валюты контрастирует с проинтеграционной ориентацией элит, — в 2000 г. (в преддверии референдума о возможности введения евро) представители социально-демократической партии пытались переломить настроения населения, в частности отмечая, что введение единой валюты — шаг на пути укрепления политики занятости. Однако исход референдума был отрицательным. Убеждения и представления о легитимности/нелегитимности тех или иных процессов и явлений не поддаются корректировке в краткие сроки. Датский пример показывает, что когнитивные макроструктуры не менее устойчивы, чем институциональные [20].

Генезис и основные объяснительные модели

Генетически исследования, посвященные анализу процессов европеизации, связаны с обширным пластом литературы о политическом управлении в Евросоюзе. Теория многоуровневого управления [11] объясняла перераспределение властных полномочий между тремя уровнями власти в ЕС. То внимание, какое было уделено изучению взаимодействий между региональными органами власти и наднациональными институтами [31], предопределило рост числа работ, в которых рассматривались изменения во взаимоотношениях между центральным правительством и регионами. При этом динамика развития европейской интеграции осмыслялась в качестве основного катализатора этих изменений. Сопоставления государств-членов ЕС выявили ряд нюансов в формах приспособления национальных вертикалей власти к фактору европейской интеграции. Эти выводы позволили выдвинуть ряд новых гипотез, существенно обогативших концепцию европеизации. Собственно, те работы, в которых центральное место занимал вопрос о влиянии Евросоюза на систему государственной власти его членов, и были одними из первых работ о европеизации.

Помимо исследований, посвященных различным национальным вариациям «Европы регионов», теория многоуровневого

управления дала толчок развитию другой тематической ветви чрезвычайно обширного древа научных публикаций о европеизации. Такая плодотворность управленческого подхода связана с тем, что одним из его значимых выводов была констатация растущего вовлечения в интеграционное управление неправительственных акторов — различных групп интересов, как частных, так и общественных. Анализ участия этих групп в процессах формулирования и исполнения коммунитарных решений открыл другой угол зрения на европеизацию. Стало очевидно, что государства, вступившие на путь интеграции, подвергаются давлению по разным азимутам. Европейский союз влияет не только на взаимоотношения между органами власти внутри государства, но и на политическую систему в целом, предоставляя неправительственным организациям своеобразные структуры поддержки, открывая перед ними новые возможности и преобразуя национальную политическую сферу в транснациональную.

В ряде работ были определены основные механизмы, посредством которых европеизация затрагивает государства-члены. На этой стадии теоретического осмысления процессов европеизации все активнее использовались положения нового институционализма. К. Книлл и Д. Лемкуль предложили следующую классификацию основных механизмов, вызывающих процессы национальной адаптации [17]. Во-первых, «позитивная интеграция», выражающаяся в утверждении на наднациональном уровне определенной схемы/модели организации политики и реализуемая затем государствами-членами на национальном уровне. Во-вторых, «негативная интеграция», приводящая к перераспределению ресурсов между акторами в рамках национальных политических систем. Недостатком этой классификации является ее хрестоматийность. В теории экономической интеграции указанная терминология разрабатывается с середины 1950-х гг. В таком ракурсе предложенная классификация не вносит нового вклада в разработку концептуальных основ исследования системной трансформации государства под влиянием объединительных процессов.

Более многообещающим выглядит третий механизм в предложенной К. Книллом и Д. Лемкулем классификации. Речь идет о своего рода «рамочной интеграции» (*policy framing*), выражающейся в создании новых идейно-ценностных установок, структурирующих управленческий процесс. Рамочная интеграция нацелена прежде всего на трансформацию убеждений национальных элит.

Другие немецкие обществоведы Т. Бёрцель и Т. Риссе выдвигают тезис о «несоответствии» (*misfit*) [2] как необходимой предпосылке национальных изменений. Подразумевается, что чем меньше совместимость между «европейским» и национальными

процессами, политикой и институтами, тем сильнее адаптационное давление со стороны ЕС на национальные системы. «Несоответствие» — это только исходное условие европеизации. Ляжет ли оно в основу существенных изменений на национальном уровне, зависит от ряда факторов институциональной природы. В целом объяснительная модель институционализма, основанная на тезисе о несоответствии, выглядит чрезвычайно схоластичной, детерминистской.

Особенно это проявляется, когда речь заходит о влиянии процессов социализации и взаимного обучения на национальную трансформацию. Социологический институционализм основывается на логике, согласно которой акторы руководствуются коллективно разделяемыми представлениями о том, что является надлежащим поведением в данной системе правил. С этой точки зрения европеизацию можно определить как возникновение новых правил, норм, практик, которым открыты государства-члены и в соответствии с которыми они постепенно меняются.

Институционалисты справедливо отмечают, что национальные акторы часто остаются невосприимчивыми к изменениям, несмотря на значительное адаптационное давление. Однако их гипотезы, объясняющие подобный исход, выглядят весьма неубедительными (наличие/отсутствие эпистемических сообществ, облегчающих восприятие новых норм, конкурентная/консенсусная национальная политическая культура) [2]. В отношении каждого государства-члена ЕС справедлив тезис о том, что для определения влияния европейской интеграции на его развитие необходим многоаспектный анализ, построенный на принципах историзма и учитывающий внешние и внутренние факторы.

Результаты апробации и пределы применения

Методологический инструментарий, выработанный в зарубежной политологии для исследования феномена европеизации, определил специфику полученных результатов. Им зачастую присущ мозаичный и схоластический характер. Тезис о несоответствии (как институциональном, так и идейно-ценностном) между коммуитарной политикой и сложившимися национальными режимами регулирования не применим для анализа всей палитры отношений между уровнями власти в ЕС.

Политическое управление в Евросоюзе — это многогранный феномен. Далек не во всех сферах политики у ЕС достаточно полномочий для принятия общеобязательных решений. Координация политики занятости и социальной политики, а также национальная реакция на импульс такого рода из Брюсселя не могут

быть проанализированы с опорой на объяснительную модель, развитую вокруг тезиса о несоответствии. Политика в сфере здравоохранения, в области культуры, туризма, образования и профессионального обучения остается в ведении государств-членов. С развитием метода открытой координации государства-члены ЕС вовлекаются в формы межгосударственной кооперации, отличающиеся от тех, которые открывали перед ними традиционный коммуитарный метод и межправительственное сотрудничество. ЕС в этих случаях служит скорее форумом, на котором представители национальных вертикалей власти и гражданского общества обмениваются информацией о национальных политических программах в различных сферах (от занятости до образования) и их реализации. Все подвиды метода открытой координации не нацелены на внедрение политических шаблонов с наднационального уровня.

Популярность инструментария, выработанного на основе нового институционализма, обусловила наличие существенных пробелов в исследовании институциональной трансформации государства в условиях членства в ЕС. Из поля зрения выпала «горизонтальная» динамика развития взаимосвязей между национальными правительствами, регионами, политическими партиями и группами интересов.

В этом смысле симптоматично, что результаты сравнительных исследований государств-членов ЕС и его ближайших соседей (Норвегии) не подтвердили гипотезу об образовании на основе традиционных госструктур транснациональных трансправительственных сетей, в рамках которых и принимаются политические решения. Между тем представление о «фрагментарном государстве» («disaggregated state») [29] более всего соответствует политической реальности Евросоюза, где сложившиеся национальные системы оказались максимально открытыми для взаимовлияния. Концептуальное разграничение между внешней и внутренней политикой в пределах ЕС утрачивает свою актуальность. В Евросоюзе интенсивно формируется транснациональное политическое пространство, в котором выработка и осуществление политики не является больше исключительной прерогативой государственных институтов. Власть расплывлена между акторами различной природы. Таким образом, выводы о том, что в государствах-членах ЕС все еще сохраняется неразмытое ядро национальных администраций и лишь небольшой процент госслужащих вовлечен в работу экспертных групп Еврокомиссии и комитетской системы Совета, при всей своей достоверности указывают и на ограниченность инструментария нового институционализма, который не фиксирует чрезвычайно важную транснациональную динамику в развитии властных отношений в ЕС.

Тем не менее объяснительные модели нового институционализма зарекомендовали себя с лучшей стороны при проведении масштабных межстрановых сравнительных исследований с акцентом на какой-либо определенный тематический сектор (природоохранная, региональная политика). На их основе можно сделать ряд общих выводов о формах и векторах европеизации государств-членов ЕС. Во-первых, влияние Евросоюза (в тех сферах, где у него имеется достаточно полномочий для принятия общеобязательных решений) не приводит к сближению национальных институциональных моделей, а наоборот, усиливает неоднородность, дифференциацию на национальном уровне. Во-вторых, подобная неоднородность повышает спрос на так называемые новые методы управления, которые в большинстве своем не основываются на санкциях. «Мягкое законодательство» в ЕС в ряде случаев может быть эффективнее, чем традиционное право. В-третьих, имеющиеся данные пока не позволяют говорить о становлении общей для объединенной Европы модели социально-экономического развития.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Börzel T.A.* Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptaion to Europeanization in Germany and Spain // *Journal of Common Market Studies*. 1999. Vol. 39. Iss. 4. P. 573—596.
2. *Börzel T.A., Risse T.* When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change // *European Integration online Papers (EIOP)*. 2000. Vol. 4. № 15 [Electronic resource] // *European Integration online Papers (EIOP)* [Official website]. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm> (дата обращения: 12.11.2010).
3. *Checkel J.T.* The Europeanization of Citizenship? // *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*. Ithaca; N.Y., 2000. P. 180—197.
4. *Featherstone K.* Introduction: «Modernisation» and the Structural Constraints of Greek Politics // *Politics and Policy in Greece: The Challenge of Modernisation*. L., 2005. P. 1—19.
5. Freedom of Movement of Workers and Access to Employment in the Public Service of Member States — Commission Action in Respect of the Application of Article 48(4) of the EEC-Treaty. OJ C-72/2 of 18.03.1988.
6. *Giuliani M.* Europeanization in Comparative Perspective: Institutional Fit and National Adaptation // *The Politics of Europeanization*. Oxford, 2003. P. 134—155.
7. *Goetz K.H.* National Governance and European Integration: Inter-governmental Relations in Germany // *Journal of Common Market Studies*. 1995. Vol. 33. Iss. 1. P. 115—116.
8. *Goetz K.H., Meyer-Sahling J.-H.* The Europeanization of National Political Systems: Parliaments and Executives // *Living Reviews in European Governance*. 2008. Vol. 3. Iss. 2 [Electronic resource] // *Living Reviews* [Official website]. URL: <http://www.livingreviews.org/lreg-2008> (дата обращения: 12.11.2010).
9. *Haas E.B.* The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950—1957. Stanford, 1958. P. 313—318.

10. *Hix S.* Viewpoint: A Truly European Vote? // BBC News Europe. 5 May 2009 [Electronic resource] // BBC News [Official website]. URL: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8025749.stm> (дата обращения: 07.12.2010).

11. *Hooghe L., Marks G.* Multilevel Governance and European Integration. Lanham, 2001.

12. *Howell K.* Developing Conceptualizations of Europeanization and European Integration: Mixing Methodologies // ESRC/UACES Series of Seminars on EBPP. University of Sheffield, UK [Electronic resource] // Archive of European Integration [Official website]. URL: <http://aei.pitt.edu/1720/01/Howell.pdf>. (дата обращения: 12.11.2010).

13. *Jablonski A.W.* Europeanization of Public Administration in Central Europe. Poland in Comparative Perspective. Final Report [Electronic resource] // NATO Academic Forum [Official website]. URL: <http://www.nato.int/acad/fellow/95-97/jablonsk.pdf> (дата обращения: 07.12.2010).

14. *Jachtenfuchs M.* Die Konstruktion Europas. Verfassungsideen und institutionelle Entwicklung. Baden-Baden, 2002.

15. *Jachtenfuchs M., Diez T., Sung S.* Which Europe? Conflicting Models of a Legitimate European Political Order // European Journal of Political Research. 1999. Vol. 4. Iss. 4. P. 409—445.

16. *Knill Ch.* Europeanization of National Administration: Patterns of Institutional Change and Persistence. Cambridge, 2001.

17. *Knill Ch., Lehmkuhl D.* How Europe Matters. Different Mechanisms of Europeanization // European Integration Online Papers. 1999. Vol. 3. Iss. 7 [Electronic resource] // European Integration online Papers (EIoP) [Official website]. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1998-007a.htm> (дата обращения: 12.11.2010).

18. *Ladrech R.* Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France // Journal of Common Market Studies. 1994. Vol. 32. Iss. 1. P. 69.

19. *Laegreid P., Steinthorsson R.S., Thorhallsson B.* Europeanization of Public Administration: Effects of the EU on the Central Administration in the Nordic States // Stein Rokkan Centre for Social Studies Working Paper 17. 2002 [Electronic resource] // Centrum pro sociální a ekonomické strategie [Official website]. URL: http://ceses.cuni.cz/CESES-93-version1-8_1_5.pdf; (дата обращения: 12.11.2010).

20. *Marcussen M.* Denmark and European Monetary Integration: Out but Far From Over // Journal of European Integration. 2005. Vol. 27. Iss. 1. P. 43—63.

21. *New Legal Dynamics of the European Union.* Oxford, 1995.

22. *Olsen J.P.* The Many Faces of Europeanization // Journal of Common Market Studies. 2002. Vol. 40. Iss. 5. P. 921—952.

23. *Page E.C., Wouters L.* The Europeanization of National Bureaucracies? // Bureaucracy in the Modern State. Cheltenham, 1995. P. 185—205.

24. *Radaelli C.M.* Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change // European Integration online Papers (EIoP). 2000. Vol. 4. N 8 [Electronic resource] // European Integration online Papers (EIoP) [Official website]. URL: <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-008a.htm>; (дата обращения: 12.11.2010).

25. *Radaelli C.M.* The Europeanization of Public Policy // The Politics of Europeanization. Oxford, 2003. P. 30.

26. *Rometsch D., Wessels W.* The European Union and Member States. Towards Institutional Fusion? Manchester, 1996. P. 328—366.

27. *Schmidt V.A.* Discourse and (dis)integration in Europe: The Cases of France, Germany and Great Britain // *Daedalus*. 1997. Vol. 126. Iss. 3. P. 167—198.
28. *Siedentop L.* Democracy in Europe. N.Y., 2001.
29. *Slaughter A-M.* A New World Order. Princeton; Oxford, 2004.
30. *Stone Sweet A., Brunell T.L.* Constructing a Supranational Constitution: Dispute Resolution and Governance in the European Community // *American Political Science Review*. 1998. Vol. 92. Iss. 1. P. 63—81.
31. *The Transformation of Governance in the European Union*. L., 1999.
32. *Wallace H.* The Policy Process: A Moving Pendulum // *Policy-Making in the European Union*. 4th edition. Oxford, 2000. P. 39—64.