

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ И МЕЖДУНАРОДНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

М.В. Стрежнева\*

### ТЕОРИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Настоящая статья представляет собой систематизированный обзор наиболее значимых теоретических подходов к изучению европейской интеграции и современной политики Европейского союза. В ней наглядно показано, что существующие многообразные концепции и теоретические подходы к изучению феномена политической интеграции выполняют важную задачу, упорядочивая наши представления о том, что следует понимать, говоря об интеграции, и каковы перспективы развития данного явления.

**Ключевые слова:** неофункционализм, теория коммуникации, многоуровневое управление, политические сети, конструкционизм.

This article provides an overview of the most influential theories of politics and international relations of the European Union. It clearly demonstrates that the various existing conceptual frameworks play a fundamental role in structuring our understanding of the integration phenomenon and the prospects of its development.

**Key words:** neofunctionalism, communication theory, multilevel governance, policy networks, constructionism.

В теоретических подходах к изучению региональной интеграции, получившей развитие на базе Европейского союза (ЕС), представлено разное понимание смысла и цели теоретизирования как такового. Иногда авторы понимают теорию в узком, ограниченном смысле — как главенствующий принцип, которым определяется поиск стабильных интеграционных взаимосвязей в европейском регионе. В этом случае теория сулит специалисту возможность сформулировать общее объяснение для совокупности разных вопросов, которые могут возникать при частных наблюдениях за ЕС и его политикой. Подобная теория позволяет, как минимум, выстроить на ней, как на фундаменте, множество различных гипотез. При этом, по мнению философа К. Поппера, задача науки сегодня заключается лишь в опровержении имеющих

\* Стрежнева Марина Вадимовна, д.п.н., профессор кафедры региональных проблем мировой политики факультета мировой политики МГУ имени М.В. Ломоносова, зав. сектором ИМЭМО РАН (e-mail: integra1955@mail.ru).

хождение теорий, а вовсе не в установлении незыблемых истин на века. Соответственно подразумевается, что к теоретическому познанию в современных условиях, в силу того что теории придается гипотетический элемент, неизбежно примешивается момент неуверенности, и теория приобретает вероятностный характер, причем обнаружение всякого согласующегося с ней факта увеличивает степень ее достоверности, а обнаружение фактов, ей противоречащих, делает ее менее правдоподобной.

Многие авторы, говоря об интеграционных теориях, подразумевают нечто иное и гораздо менее обязывающее, а именно — более или менее расплывчатое обозначение абстрактной рефлексии, каковая, несмотря на всю свою отвлеченность, находится в зависимости от контекста. Например, истоком для подобного теоретизирования может послужить вполне конкретная сфера политики ЕС, где возникают ситуации, вызывающие к логическому объяснению. Однако и в том, и в другом случае теории европейской интеграции составляют поле систематической рефлексии в отношении процессов интенсификации политического сотрудничества в Европе и развития общих политических институтов, как и в отношении результатов данного процесса.

Но если теориями интеграции зачастую называют разнообразные концептуальные подходы в изучении данного явления, то методология теорий интеграции является составной частью общей методологии современного обществоведения. Из всей совокупности интеграционных явлений выделяются один или несколько аспектов, на базе которых и строится определенная формально-логическая схема. Самым слабым местом конструируемых моделей и теорий являются их отправные посылы — всегда можно найти массу существенных закономерностей, которые не учитываются в данной теоретической конструкции. Это приводит к появлению конкурирующих теорий интеграции.

Впрочем, такая рефлексия в принципе важна, потому что чисто эмпирическое знание о том, как функционируют ЕС и его институты, вообще вряд ли возможно ввиду того, что идея интеграции нагружена многими смыслами. По сути, нельзя представить сумму фактов, касающихся ЕС, которая попутно не сопровождалась бы острой заинтересованностью в них участников интеграции, а также некими допущениями относительно природы и конечной цели интеграционного процесса, зачастую не продуманными, а лишь подразумеваемыми. Сосредоточившись на голой эмпирике, получаешь лишь поверхностное понимание происходящего, при котором не учитываются самые важные, подспудно кипящие политические противоречия в жизни ЕС. Теория же интеграции позволяет выявить сомнительность, уязвимость сопутствующих, подразумеваемых интересов и допущений, а также настоять на их обсуждении.

Но что же такое интеграция сама по себе? Данное понятие тесно связано с представлениями об идеальном типе социальной организации. В политике идея интеграции имеет отношение к структуре и поведению политических систем. Мы можем говорить либо об интегрированной политической системе, имея в виду ее статичное состояние, либо об интегрирующейся политической системе, при этом подразумевая некий процесс.

Интеграция вообще — очень широкое понятие. Оно применимо к любому случаю, в отношении которого можно говорить о том, что рассматриваемое целое есть нечто большее, нежели составляющие его части, как если бы два плюс два равнялось пяти. Интеграция в более узком значении сводится к наименованию, которое было дано в социальных науках процессу или этапу социальной унификации в пределах определенной территории. Термин «интеграция» имел в таком случае отношение не столько к социальным общностям как таковым, изучение которых составляет предмет социологии, сколько к особенностям перехода таких общностей от традиции к современности, смоделированного по образцу формирования наций Запада.

Соответствующая модель основывается на представлениях о современном государстве как о продукте централизации, полученном в ходе решения модернизационных задач, т.е. в процессе перехода обществ от традиционного состояния к экономике и предпринимательству капиталистического типа, гражданскому обществу и правовому демократическому государству. В соответствии с данной моделью, границы между ядром и периферийными регионами государства-нации постепенно сменяются последствиями индустриализации, мобильностью населения, массовыми коммуникациями и возросшей активностью национального правительства. По мере того, как вся страна модернизируется, местные культуры утрачивают свое значение.

В таком виде идея интеграции всем своим весом опиралась на «метафору развития», традиционно используемую для трактовки социальных и культурных явлений по аналогии с жизненными циклами растений и живых организмов. После опубликования в 1859 г. работы Ч. Дарвина «Происхождение видов» в науке распространилось убеждение, что человек почти ничем не отличается от других форм жизни. Позднее такое убеждение и эволюционный подход были распространены и на сферы социального и политического поведения. Государства как бы растут, развиваются, а потом включаются в региональную интеграцию. Таким образом, региональная интеграция предстает как вторая ступень (после завершения национальной интеграции через модернизацию) одного и того же процесса прогрессивного развития.

Заметим, что сам термин «интеграция» был позаимствован обществоведами из области естественных наук. По словам Т. Парсонса: «Независимо от того, используется ли прилагательное “биологический”, четко установлено, что в мире живых существ действует принцип эволюции. Сюда следует отнести и социальный аспект человеческой жизни. Такие базовые понятия органической эволюции, как вариативность, селекция, адаптация, дифференциация и интеграция, оказываются в центре нашего внимания, когда они должным образом приспособлены к изучению социальных и культурных объектов» [6, р. 2].

Попытки уподобить общественный прогресс возрастной эволюции индивида сами по себе, конечно, не выдерживают критики. Однако, отказавшись от них, можно пройти мимо содержательных аспектов таких понятий, как традиция и современность, которые в умах многих участников представляют собой варианты весьма реального выбора. Эволюционный подход, когда его применяют в общественных науках, а также неотделимое от него в этом случае понятие интеграции — это не то, что в действительности произошло или происходит, а специальный язык, система категорий. Их появление обусловлено направлением западной мысли, восходящей к античности, когда впервые была использована «метафора роста» для разговора о социальных и культурных ценностях.

При его широком использовании этот «язык» становится достаточно влиятельным, чтобы сказываться на той реальности, для описания которой его применяют, и даже творить эту реальность. Поэтому он имеет отношение к реальному ЕС, хотя последний и не следует отождествлять с интеграцией как понятием. Прежде чем использовать понятие интеграции при теоретизировании по поводу объективно существующих европейских институтов, полезно принять к сведению кантову постановку проблемы гносеологической интерпретации факта знания и его категориальных форм.

В трактовке И. Канта категория есть субъективное предположение, которое мы помещаем между собой и осмысливаемым объектом для сохранения последовательности нашего образа мысли, даже если эта идея не соответствует тому, что происходит в действительности. Этим она отличается от эмпирического понятия, чувственное происхождение которого более или менее очевидно. По И. Канту, являющийся нам мир невозможно объяснить только на основании имеющегося на данный отрезок времени практического опыта. Чтобы картина мира обрела ясность, человеку нужно привнести в нее некие исходные принципы, которые сформировались в его собственном уме, и только таким образом человечеству в целом может открыться путь к полному развитию его естественных способностей. Понятие интеграции выступает в качестве одного

из таких принципов, т.е. оно неотделимо от моральных суждений о природе вещей. С точки зрения интеграционного подхода некоторые явления следует признать моральными и прогрессивными, а некоторые — имморальными и уводящими в сторону от целей, на которые в таком понимании направлена общественная интеграция.

Острые споры относительно природы региональной интеграции, которые продолжаются в среде политиков и ученых, сосредоточены на связанных с данным понятием концептах суверенитета, межправительственности и наднациональности. В этой связи названные концепты требуют к себе специального внимания.

**Суверенитет** имеет отношение к представлениям о власти, авторитете, независимости и осуществлении политической воли. Это слово вызывает сильные эмоции, а потому, в свою очередь, неоднозначно. Под суверенитетом здесь мы будем понимать законную способность уполномоченных лиц принимать политические решения в национальных рамках, не подвергаясь внешним ограничениям. Речь, следовательно, пойдет о национальном и, в определенных случаях, государственном суверенитете.

**Межправительственность** есть качество, характеризующее следующую ситуацию: национальные государства (в условиях, которые они способны проконтролировать) добровольно сотрудничают между собой по вопросам, представляющим общий интерес. Масштабы и характер этого сотрудничества зависят от его участников. Таким образом, речь не может идти об ущемлении национального суверенитета.

**Наднациональность**, в свою очередь, подразумевает такое взаимодействие группы государств, при котором каждое из них в отдельности уже не может полностью контролировать происходящее. Иначе говоря, государства могут быть обязаны поступать вопреки собственным предпочтениям и собственной воле; у них нет власти, позволяющей отменить решения наднациональных органов.

На практике ЕС демонстрирует как межправительственные, так и наднациональные черты. Основные проявления *межправительственного принципа* состоят в следующем:

- В большинстве главных сфер государственной политики (включая политику внешнюю, оборонную, фискальную, образовательную, в области здравоохранения) решения по-прежнему в основном принимаются на национальном уровне. Каждое государство консультируется с партнерами по ЕС и координирует с ними свои действия в том, что касается конкретных аспектов государственной политики в названных сферах. Но, в конечном счете, именно государство может само для себя решить, как поступить.

- Практически все принципиальные решения относительно общих направлений и политических приоритетов в деятельности

ЕС принимаются Европейским советом, то есть высшими национальными представителями исполнительной власти.

- Комиссия и Европейский парламент (наднациональные институты) не имеют возможности навязать интеграционному объединению такой политический курс, который государств-членов не устраивает.

В числе *наднациональных характеристик* выделим следующие:

- В количественном отношении большая часть законодательства ЕС (вторичное право) исходит от Комиссии.

- В Совете министров, где заседают национальные представители, утвердилось голосование квалифицированным большинством голосов.

- Европарламент, хотя и не располагает конституционным статусом и авторитетом, присущим национальным парламентам, укрепил свое влияние в законодательстве и в контроле над Комиссией.

- Многие европейские решения обязательны к исполнению.

По мнению А. Винер и Т. Диеза [9, р. 7], в своем развитии теория региональной интеграции уже прошла **три этапа**: этап объяснения интеграции (начиная с 1960-х гг.), этап анализа европейского управления (начиная с 1980-х гг.) и этап конструирования реального Евросоюза (начиная с 1990-х гг.). Подобная периодизация тем более заслуживает внимания, что она тесно связана с практической эволюцией ЕС. В 1960-е гг. шла острая борьба между наднациональным и межправительственным принципами за главенствующую роль в определении характера институциональной системы интеграции; в 1980-е гг. реформа структурных фондов дала основания говорить о многоуровневом управлении, а Маастрихтский договор 1992 г. послужил базой для оформления политической системы в ЕС, сопоставимой с политическими системами национальных государств. Рассмотрим названные этапы на примере отдельных теорий и концепций.

На **первом этапе** заметное место занимали авторы, которые придерживались точки зрения, что интеграционный процесс носит преимущественно межправительственный характер. Вслед за представителями неореализма из области теории международных отношений они считали, что международная структура анархична. По их мнению, государства всегда стремятся максимизировать собственную власть и обеспечить свое выживание, преследуя во взаимодействии друг с другом национальные интересы. Соответственно, необходимой предпосылкой к европейской интеграции им представлялось совпадение национальных предпочтений. Авторы данного направления исповедовали *государствоцентризм*, предполагая, что интеграционная региональная система всецело опирается на национальные государства. Именно национальные

правительства контролируют направления и скорость интеграции, а наднациональные институты (такие, как Комиссия и Суд) не имеют собственной, самостоятельной роли.

В наиболее изощренном, до сих пор «годном к употреблению» виде такая позиция представлена *либеральным межправительственным подходом*. Его автором является Э. Моравчик (*A. Moravcsik*). Национальным правительствам он отводит важную роль по обеспечению связи между национальным и международным уровнями политической «игры». По его мнению, правительства в ряде случаев готовы согласиться на внешние ограничения суверенитета, если наднациональные институты помогают укреплять автономию национальных лидеров относительно отдельных социальных групп внутри отдельных стран. Тем самым обеспечивается удовлетворение агрегированного национального интереса.

Межправительственная школа в целом подчеркивает способность национальных правительств играть в интеграционную «игру» по собственным правилам. Интеграционное объединение трактуется как режим успешного межправительственного сотрудничества, возникший в условиях экономической взаимозависимости. По этой логике поведение государств на региональном уровне отражает рациональные действия правительств, которым приходится учитывать и внутривнутриполитические ограничители, и условия международной среды. Продвижение интеграции объясняется тем, что, будучи озабочены результатами очередных национальных выборов, правительства могут пренебречь долговременной перспективой, т.е. ради сиюминутной победы на выборах правящая партия способна пожертвовать какими-то властными полномочиями в пользу наднациональных институтов, если это отвечает интересам влиятельных внутривнутриполитических сил, на чью поддержку она рассчитывает.

Как следует из либерального межправительственного подхода, европейская интеграция есть результат (во многом случайный) ряда рациональных решений, принятых национальными лидерами. Их выбор в пользу интеграции — это следствие ограничений и возможностей, связанных с удовлетворением интересов влиятельных внутривнутриполитических сил, с изменением относительной мощи каждого государства в рамках международной системы и с успехами центральных институтов объединения в обеспечении надежности взаимных обязательств между государствами.

Однако позиции государствоцентризма уже на первом этапе разделяли далеко не все теоретики. Ярчайшими представителями противоположного «лагеря» стали авторы неофункционализма и теории коммуникации.

**Неофункционализм** как интеграционная теория ставит во главу угла динамику интеграции. Для неофункционалистов конечная цель интеграционного движения интересна лишь постольку, поскольку она позволяет уяснить причины данного процесса и характер его последствий. Ведущим автором, развивавшим идеи неофункционализма, был профессор Калифорнийского университета Э. Хаас (*E. Haas*). Его подход, в свою очередь, во многом был основан на концепции Д. Митрани (*D. Mitrany*), который в период между Первой и Второй мировыми войнами разрабатывал функциональный метод в приложении к анализу международных изменений.

Для функционалиста международная интеграция есть переход от системы государств к международному сообществу. Интеграционный процесс развивается под влиянием общественных потребностей и/или технологических перемен. Определяющая стратегия сводится к тому, чтобы сдвинуть фокус общественного внимания от разъединяющих людей политических проблем к техническим вопросам и задачам, которые противоречий не вызывают.

Попытки применения функционализма на практике (в частности, в опыте ООН) обнаружили не только его плодотворность, но и недостатки, известную наивность и утопичность. В нем звучало эхо социалистической традиции, просматривалось противопоставление интернационализма в обществе, народа, пролетариата, человеческих потребностей или технологий воинственности местничеству капиталистических классов. Вслед за Д. Митрани Э. Хаас исходил из того, что интеграцию стимулируют функциональные потребности; но если первый предлагал глобальные решения для обеспечения безопасности в мире, то второй подчеркивал преимущества регионализма. Как и Д. Митрани, неофункционалисты выделяли общественную роль технократии, однако подчеркивали ее неразрывную связь с бюрократией, которая нужна, чтобы управлять сложными хозяйственными процессами.

Неофункционалистская концепция строится вокруг центрального стержня, который Э. Хаас определил как *перелив*, т.е. логику интеграционной экспансии, постепенно распространяющейся из одной экономической отрасли на другие. Та или иная акция, связанная с достижением конкретной цели (скажем, создание общего рынка угля и стали), порождает ситуацию, при которой исходная цель может быть достигнута лишь в результате последующей цепи действий (например, в транспортной области), в свою очередь порождающих дополнительные условия (в том числе в социальной сфере). Эффект перелива принимает разные формы: функциональную, политическую или культивированную. В последнем случае акцентируется активная роль центральной бюрократии в качестве агента интеграции.



Появление неофункционализма было связано с начальным, очень успешным периодом в развитии европейских экономических сообществ, который нашел в этой теории свое убедительное объяснение. Интеграция была представлена как процесс, в ходе которого участники национальной политической жизни склоняются к тому, чтобы переориентировать свое доверие, интересы и поведение на институты нового центра власти (наднационального), уже обладающие определенной юрисдикцией или претендующие на ее получение.

Для теоретической конструкции неофункционализма исключительно важно также понятие *лояльности*. Оно было позаимствовано Э. Хаасом из методологии социологического анализа. Согласно его объяснениям, один и тот же человек в современном обществе может испытывать лояльность, или доверие и приверженность, к нескольким центрам влияния одновременно. Поскольку лояльность к некоему центру усиливается в результате выполнения им полезных функций, множественность лояльностей может порождаться разнообразием функций, которые выполняют разные центры. Э. Хаас ожидал, что изменение направленности людской лояльности в пользу наднационального центра способно породить общность чувств и надежд, что, в свою очередь, и послужит социопсихологической предпосылкой для оформления политической федерации.

В рамках основополагающих концепций неофункционалистов удалось добиться наибольшего успеха в объяснении истоков европейского интеграционного эксперимента. Это была попытка, пусть и незавершенная, представить общую теорию региональной интеграции. Она побудила ее исследователей впоследствии решительно отойти в своих рассуждениях от государствоцентризма.

**Теория коммуникации** К. Дейча (*K. Deutsch*), в свою очередь, представляет собой раннюю попытку проанализировать характер взаимосвязи международной интеграции и социальной коммуникации. В этой попытке на первый план выходят условия, способствующие появлению крупномасштабной «социопсихологической общности».

К. Дейч первым в академической науке внедрил понятие интеграции в обсуждение национализма и строительства национальной государственности. Он подчеркивал особое значение коммуникативной интеграции, т.е. распространения общих культурных символов, для достижения целей национального объединения. Для него термины «культура» и «сообщество» взаимозаменяемы, так как описывают единый комплекс процессов, сплачивающих национальный организм, способный к самостоятельному функционированию.

С точки зрения К. Дейча, региональная интеграция может развиваться по аналогии с тем, как в национальных рамках укрепля-

ется солидарность между людьми. Ему принадлежит трактовка региональных блоков государств как «сообществ безопасности». Он также подчеркивал, что если в случае национальной интеграции главное — это создание формальных институтов, то в случае международной интеграции — это достижение мира и безопасности через укрепление взаимного доверия между населяющими государства народами.

Заслуживает внимания различие, которое К. Дейч проводит между *плюралистическими сообществами безопасности* и *соединенными сообществами безопасности*. От первых ожидается крепнущее ощущение собственной безопасности у вступивших в коммуникацию народов, из-за чего разрешение конфликтов насильственными методами сменится мирными способами урегулирования. Соединенные сообщества безопасности представляют собой формально более продвинутую форму политического сообщества. Они возникают в результате юридически оформленного объединения составных частей в рамках более крупного целого (скажем, федерации).

Противопоставление плюралистических и соединенных сообществ в данном случае соответствует классическому представлению из области социологии о том, что естественное «сообщество» предшествует «обществу», опирающемуся на формальный договор. Однако К. Дейч отдает предпочтение именно плюралистическим сообществам безопасности, указывая на них как на позитивный тип общественных взаимосвязей, ориентированный на долговременную форму сожителства, в отличие от соединенных сообществ, имеющих контрактную основу.

Плюралистические сообщества требуют созвучия основных ценностей их участников. Пиком интеграционного развития здесь признается достижение чувства общности, принадлежности к единой «семье». По К. Дейчу, задача исследователя сводится к тому, чтобы измерять изменения в коммуникационных потоках, оценивая степень интегрированности регионального объединения. Чем выше в нем уровень психологической общности и согласия, тем быстрее происходит интеграция отдельных сегментов (стран) в региональное сообщество.

На **втором** этапе авторы теоретических работ по европейской интеграции, как правило, стали называть целью изучения ЕС получение некоего знания о политике в целом, а не выработку все новых утверждений, касающихся исключительно Евросоюза. В данной связи получила, в частности, развитие метафора *многоуровневого управления* (МУ) [5, р. 233—243]. Многозначный термин «управление» здесь подразумевает, в самом широком плане, постоянный политический процесс выдвигания общественных целей, обеспечение системы средств поощрения и санкций, гарантирующих до-

стижение обществом этих целей, а также мониторинг хода реализации задуманного и контроль над исполнением намеченного курса. Исходные пункты при таком теоретическом подходе — признание существования взаимно пересекающихся компетенций различных управленческих уровней и акцент на взаимодействии их участников (как минимум, на наднациональном, национальном и субнациональном уровнях управления). Речь идет уже не о простой игре на двух уровнях, как у Э. Моравчика, а о сложной сети взаимодействий, захватывающей все уровни сразу. При этом лидеры исполнительной власти национального уровня — далеко не единственные действующие лица интеграции.

Согласно концепции МУ (сам термин возник при изучении ЕС, а именно — реформы структурных фондов 1988 г., но получил затем более широкое применение), уровень властного управления нужно определять в каждом случае в зависимости от масштабности проблемы (либо ее последствий, в том числе негативных). Так, противодействие глобальному потеплению требует мер планетарного масштаба, а повышение эффективности городских коммунальных служб — местного. Такой поворот был связан с возвращением интереса у теоретиков к политическим институтам. Дж. Марч и Й. Ольсен были первыми, кто выступил за возрождение институционального подхода, опубликовав в 1984 г. статью под названием «Новый институционализм: организационные факторы в политической жизни». По результатам наблюдений в мировой политике учеными были выделены два типа МУ — федералистский и функциональный.

*Федералистский* тип подразумевал разделение полномочий между властями, действующими на нескольких территориальных уровнях (как минимум, наднациональном, национальном и региональном). На каждом из них есть избираемая легислатура, своя исполнительная власть и судебная система. Изменения сводятся к перераспределению функций между сложившимися уровнями. Под таким углом зрения значимость границ в организации политической власти все еще велика. Но в пространстве мировой политики первый тип МУ встречается редко — его в наибольшей степени воплощает собой как раз ЕС. В рамках Евросоюза воедино связаны многие компетенции, большинство его отраслевых и прочих политик имеют общую, объединенную юрисдикцию, тогда как в других больших регионах они могут быть отнесены к разнообразным, взаимно налагающимся и функционально специфичным юрисдикциям и международным режимам. В то же время в отсутствие общеевропейского гражданского демоса (народа) трудно представить себе преобразование ЕС из конфедерации в организацию федералистского типа и, тем самым, переход от коллективной

системы раздельного правления к объединению на основе общественного единства.

В сущности, вопрос распределения полномочий в ЕС гораздо сложнее, чем это видится федералистам, что подтверждают и содержание Евроконституции, одобренной в 2004 г., и провал ее последующей ратификации. Евросоюз не является государством в том смысле, что не обладает всей полнотой власти на определенной территории. Поэтому все прежние сюжеты строительства государства или нации, оформления гражданства, демократии и социальных прав к нему не применимы, по крайней мере в традиционном смысле. Тем не менее, это хорошо организованное экономическое, общественное и политическое пространство, которое проводит квазигосударственную политику, пытается сконструировать определенную идентичность и демократизировать свою систему принятия решений.

При *функциональном* типе МУ границы, напротив, утрачивают ключевое значение и легко преодолеваются, а разные юрисдикции частично совпадают и пересекаются друг с другом. В результате может оформляться сосуществование множества центров принятия решений, формально независимых один от другого. Пример подобного мы видим и в рамках европейского интеграционного объединения — там, скажем, где имеет место многообразная дифференциация. Понятие дифференциации (дифференцированной интеграции) в данном случае подразумевает, что в политике регионального объединения появляются такие сферы (например, «Шенген», «зона евро»), куда в полной мере вовлекаются не все государства—члены ЕС, а также некоторые страны, в ЕС не участвующие. Так, Норвегия сегодня не только участвует в ЕВР и смежных отраслях хозяйственной политики, но и в «Шенгене» (пограничный контроль), а также в сотрудничестве по линии ЕПБО, предоставляет воинские контингенты в распоряжение боевых групп под руководством ЕС. Таким образом, в определенном смысле эта страна вовлечена в европейскую интеграцию не меньше, чем Дания, которая пользуется соответствующим исключением по Договору, или Великобритания, для которой действует целый ряд исключений.

Модель многоуровневого управления отличается от управления в традиционном представлении. Отличие состоит в том, что она имеет неиерархический сетевой характер, в нее одновременно включены множество экспертов и чиновников различных уровней и даже активных граждан, действующих в индивидуальном качестве, которые, ориентируясь на общие политические решения, выработанные в транснациональной политической сети, обеспечивают их исполнение соответственно определенным стандартам и рекомендациям [2].

К анализу политического управления в ЕС имеет непосредственное отношение и понятие *политических сетей*. Политические сети — это сложное сочетание относительно стабильных, децентрализованных, неиерархических отношений, связывающих разных по природе акторов (государственных и негосударственных), которые обмениваются имеющимися у них ресурсами (властными, информационными, материальными) ради достижения общей цели. В какой-то момент сетевые образования оказались в самом центре оживленных споров среди специалистов в международных отношениях, которые велись по поводу роли государства и меняющейся природы политической власти. По крайней мере, начиная с 1970-х гг. ученые предсказывали упадок государства, отступающего перед лицом глобального пришествия разных сетей с участием бизнеса, криминала и неправительственных организаций, активно устанавливающих трансграничные контакты. Но выстраиванием сетей стали заниматься и сами государства. Построенные на прямых связях между чиновниками разных стран, такие трансправительственные сети составили альтернативу привычным для государств формам сотрудничества, опирающимся на международные договоры и обычно поддерживаемым формальными, традиционного типа международными организациями.

Правительственные сети не есть явление абсолютно новое. Такие специализированные международные организации, как Международный телеграфный союз (созданный в 1865 г.) или Всемирная организация здравоохранения (1948), уже давно служили площадкой для сотрудничества национальных регуляторов и были объектом внимания для обществоведов. Новым, однако, стал масштаб, размах и сила трансправительственных связей, которые быстро распространялись с наступлением глобализации и в условиях прогресса компьютерных и информационно-коммуникационных технологий. Ввиду того, что эти сети гибкие, работают быстро и не ущемляют национального суверенитета, многие называют их наиболее перспективной формой международного сотрудничества в XXI в. [8, р. 183—197].

Внутри Евросоюза, впрочем, роль политических сетей особенная. С одной стороны, национальные правительства государств-членов, действуя совместно, играют решающую роль в определении договорно-правовой базы интеграции и в принятии особо важных европейских законов. С другой стороны, прямой контроль над многими отраслями хозяйственной деятельности национальным правительствам уже не подвластен. В результате в хозяйственном управлении в ЕС одновременно задействованы институты, которые функционируют на разных уровнях. Но эти уровни не

подчинены один другому, а как бы пересекаются в разных плоскостях и связаны между собой множеством полуформальных и неформальных политических сетей. Европейские политические сети на более или менее постоянной основе объединяют членов национальных правительств с европейскими чиновниками и членами Европейского парламента, но также с представителями частных деловых интересов и общественных групп. Иными словами, в Евросоюзе развитие и распространение политических сетей уже зашло достаточно далеко и имеет тенденцию «выплескиваться» за его пределы.

Появление подобной системы объясняется тем, что в ЕС оказалось невозможно, ввиду приверженности рядовых европейцев национальным институтам, в достаточной степени укрепить формальные каналы наднационального представительного правления, которое реализовывалось бы в ходе межпартийной борьбы и через выборы в Европарламент. Там нет сформированных наднациональных партий, общественных движений или панъевропейских средств массовой информации, способных убедительно транслировать политические предпочтения граждан на политический уровень. Поэтому вовлеченность и участие граждан и общественных организаций имеют формы слабые и искаженные. Значение политических сетей повышается сегодня в условиях роста взаимозависимости между публичной сферой государственной власти и частной сферой общественной жизни.

Важное место в ряду теоретических направлений, в настоящее время определяющих строительство ЕС (**третий** этап теоретического развития по А. Винер и Т. Диезу), занимает **конструкционизм** [1, с. 145—146]. В этом случае, в согласии с постулатами критической теории<sup>1</sup>, человеческая природа, государство и международная система воспринимаются как сферы постоянного создания новых форм. Критическая теория требует реализации диалектического подхода, учитывающего, что «объект» познания — это продукт деятельности «субъекта». Данное, важное для ЕС теоретическое направление подразумевает, что политику наделяют смыслом ее участники, способные менять (конструировать) политическую культуру, но не произвольно, а в результате совместного, коллективного употребления соответствующих слов и понятий.

---

<sup>1</sup> Критическая теория — одно из обозначений философской позиции Франкфуртской школы. Франкфуртская школа — течение в социологии и социальной философии XX в., названное так по месту нахождения Института социальных исследований, деятельность которого с 1930-х гг. положила начало оформлению основных идей этого интеллектуального направления. К ней принадлежат М. Хоркхаймер, Т. Адорно, Г. Маркузе, в определенные периоды своего творчества Э. Фромм и Ю. Хабермас. Критическая теория исходит из того, что мир не является неизменной данностью, но может и должен быть изменен.

У конструкционизма идеалистичная онтология: подразумевается, что именно идеи составляют основной фундамент общественных явлений. Влияние материальных условий не отвергается, однако принято полагать, что материальный мир формируют изменчивые интерпретации, от которых он находится в зависимости. Среда, в которую погружены агенты, есть культурный или институциональный контекст, структурированный известными им правилами.

Идеям здесь отводится самостоятельная роль. С одной стороны, как знание, возникающее и существующее только в общении между людьми, они составляют часть общей структуры, ограничивающей свободу действия участников интеграции. Идеи формируют правила, на основании которых индивиды и социальные группы, а также государства осознают ту ситуацию, в которой они находятся, возможности ее изменения и пределы таких возможностей. С другой стороны, идеи могут быть использованы агентами для оправдания (легитимации) определенных действий.

Конструкционизм подчеркивает нестратегическую логику коммуникативного действия в условиях интеграции, т.е. сознательный отказ ее участников от преследования собственных частных интересов в общении в своем кругу [3]. Во главу угла поставлен общий интерес объединения, взятого в целом. Чаще всего в данной связи говорят о логике соответствия. Соответствующим, правильным признается такое действие, при котором четко установлено, в чем именно состоит специфика ситуации, какая роль выполняется тем или иным действующим лицом и каковы обязанности, связанные с выполнением данной роли в предложенных обстоятельствах.

Ключевыми для теоретика-«конструкциониста» являются такие понятия, как идентичность, ценности, нормы, правила, культура и сообщество.

*Идентичность* — это набор идей, на основании которых действующее лицо судит о том, кто он таков. Личность противопоставляется «другому», члены группы — «постороннему», и определяются их взаимоотношения.

*Ценность* есть представление о желаемом. Политические ценности описывают желаемые характеристики интеграционного устройства и устанавливают конечные цели того общественного порядка, который основан на общих ценностях.

*Норма* есть идея, определяющая коллективный стандарт должного поведения для данной группы.

*Культура* — это совокупность обликов, ценностей и норм, которые свойственны определенному сообществу.

Наконец *сообщество* — это социальная группа, которой присуща отличающая ее культура.

Особенно важным в данной связи является понятие *социализации*. В общем смысле социализация означает восприятие действующим лицом смыслов и правил, которые входят в репертуар участника некоего сообщества. В том случае, когда мы говорим о государствах, вступивших в интеграционный процесс, социализация подразумевает *европеизацию*, т.е. перенос на внутривластную арену законов и обычаев, по которым живет европейское региональное сообщество.

Европеизация — это процесс, в ходе которого участие в интеграционном объединении либо сотрудничество с ним сказываются на национальных институтах и действующих лицах национальной политики. Речь идет о конструировании, диффузии и институционализации формальных и неформальных правил, процедур, политических парадигм, стилей, «способов делания» и общих верований и норм. Они сначала определяются и закрепляются в рамках политического процесса в ЕС, а затем инкорпорируются в логику внутривластного нарратива, в политические структуры и публичную политику стран—участниц и партнеров ЕС [7, р. 30].

При изучении интеграции в последнее время нередко используется также *анализ дискурса*. Во французском словоупотреблении слово *дискурс* имеет широкий спектр значений — от свободной беседы и рассуждения до методически выверенной философской речи. Анализ дискурса предполагает выявление структур значений (но не самих подлинных значений, смыслов, как в конструкционизме), которые люди придают окружающей реальности. При этом признается, что определенные вещи могут быть успешно озвучены, а другие — нет, пока преобладающий дискурс мешает их восприятию, блокируя его.

Согласно трактовке французского философа М. Фуко, дискурс — это 1) общее поле всех высказываний; 2) *либо* определенная группа высказываний; 3) *либо* некоторая регулярная практика, ответственная за определенное количество высказываний.

Высказывания, как считал М. Фуко, не играют роли мельчайших единиц дискурса, а берут на себя функцию всего дискурса в целом. Они определяют то, что может быть сказано и понято [4, р. 598—613].

Данный теоретический подход подразумевает, что наше понимание реальности, в том числе интеграционной, находится в принципиальной зависимости от «языка», каким мы о ней говорим. Исследователь изучает, соответственно, что именно обозначается в том или ином языковом контексте. Анализ дискурса помогает выявлять шаблоны, принятые в публичном обсуждении, которые регулируют обсуждение интеграционных сюжетов, ограничивая свободу такого обсуждения и уводя его в определенном направлении.



«Язык» в таком понимании европейцы нередко недооценивают, считая его «прозрачным» средством репрезентации и коммуникации, который на реальности не отражается. Между тем анализ современного европейского дискурса убедительно указывает на существование, как минимум, нескольких конкурирующих «Европ»: «Европы государств», «Европы регионов» и даже «ЕС как политической сети». В зависимости от «языка», на котором говорят о европейской интеграции, от употребляемых при этом терминов и альтернативных значений, которые эти термины получают в различных контекстах, данный феномен не только являет наблюдателям разные свои грани, не складывающиеся в общую, созвучную картину, но и предполагает альтернативные возможности политического развития в будущем.

В заключение обзора интеграционных теорий и подходов мы можем сказать следующее.

1. До сих пор отсутствует общая теория региональной интеграции, способная объяснить сложный интеграционный феномен во всей его совокупности. Тем не менее, существующие многообразные концепции и теоретические подходы к его изучению выполняют важную задачу, упорядочивая наши представления о том, что следует понимать, говоря об интеграции, и каковы перспективы развития данного явления.

2. Неофункционализм и теория коммуникации (теории региональной интеграции в узком смысле) послужили своего рода предтечами множества актуальных подходов к изучению европейской интеграции. Их авторы решительно отошли от государственноцентризма. Новые же подходы, которые за ними последовали, акцентируют не стремление к интеграции как таковое, присущее скорее эпохе Модернити, а элементы диссонанса и дисгармонии в многоуровневом политическом устройстве «большого региона» интегрирующейся Европы.

3. Уйдя от доказавших свою безнадежность попыток дать исчерпывающее объяснение, что же такое европейская региональная интеграция и как она «работает», новые концепты нацелены на истолкование и даже конструирование, выстраивание интеграционной реальности, предполагающее или допускающее ее неоднозначность.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Стрежнева М.В.* Политическая культура в различных интерпретациях: анализ специального понятия // *Общественные науки и современность.* 2005. № 5.

2. *Стрежнева М.В.* Сетевой компонент в институциональном устройстве Европейского союза // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. 2005. Т. 3. № 3(9).

3. *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Пер. с нем. С.В. Шачина. СПб.: Наука, Ленингр. отд., 2000.

4. *Diez T.* Speaking "Europe": the Politics of Integration Discourse // Journal of European Public Policy. 1999. Vol. 6. N 4.

5. *Hooghe L., Marks G.* Unravelling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance // American Political Science Review. May 2003. Vol. 97. N 2.

6. *Parsons T.* Societies, Evolutionary and Comparative Perspective. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1966.

7. *Radaelli C.M.* The Europeanization of Public Policy // The Politics of Europeanization / Ed by K. Featherstone, C. Radaelli. Oxford: Oxford University Press, 2003.

8. *Slaughter A.-M.* The Real New World Order: the State Strikes Back // Foreign Affairs. 1997. Vol. 76. N 5.

9. *Wiener A., Diez T.* European Integration Theory. New York: Oxford University Press, 2004.