

Д.С. ПОЛУЛЯХ

ЭВОЛЮЦИЯ СИСТЕМЫ МНОГОУРОВНЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ

«Многоуровневое управление» (multi-level governance) – понятие, все чаще применяющееся для описания комплексных механизмов регулирования в Европейском союзе. Сторонники концепции многоуровневого управления (МУУ) обращают внимание на крупные преобразования последнего времени, которые претерпела не только европейская политика, но и мировая система в целом. В первую очередь речь идет о перераспределении власти от уровня национального государства «вверх», «вниз» и «в стороны». В первом случае управленческие функции передаются наднациональным структурам; во втором – субнациональным органам власти; в третьем случае власть передается представителям гражданского сектора. Само понятие, как показывают некоторые авторы, отражает две основные характеристики многоуровневого управления. Так, «многоуровневость» связана с вертикальным транзитом властных полномочий и, соответственно, усилением правительственных акторов «ниже» и «выше» государства. «Управление» (governance), в свою очередь, уже давно используется исследователями публичной политики и международных отношений для описания «горизонтализации» политического поля, когда в выработку политического курса, принятие решений и имплементацию помимо публичных властей привлекаются также неправительственные акторы. Таким образом, понятие МУУ имеет как вертикальное, так и горизонтальное измерения [Чихарев, 2011].

Несмотря на то что концепция МУУ сегодня все чаще всплывает в исследованиях городского, государственного управ-

ления и даже управления международной системой [Prado, 2007], именно пространство Европейского союза является основной площадкой, где теория находит применение. Именно в этой области впервые возник дискурс МУУ. Исследователь Гэри Маркс описывал с помощью этого понятия региональную и структурную политику ЕС. Позже, к удивлению самого автора концепта, МУУ стало удобной теоретической перспективой для анализа крупных реформ на пространстве ЕС и процесса евроинтеграции. Новая концепция, в частности, обращала внимание на усиление субнациональных правительственных единиц после подписания Маастрихтского договора (1992). И уже к концу 1990-х годов МУУ стало настоящим «мейнстримом» в европейских исследованиях [Ágh, 2010, p. 10]. МУУ превратилось не только в удобную теоретическую позицию, но и во многом в политическую реальность Евросоюза.

В настоящее время имеется достаточное количество работ, описывающих современную конфигурацию управления в Европейском союзе в терминах МУУ. Не часто, однако, уделяется внимание тому, как эта система эволюционировала с момента образования первых структур общеевропейского управления до наших дней. Ведь система управления в ЕС не оставалась неизменной, а реагировала на все крупные события в жизни Союза, такие как принятие Маастрихтского и Лиссабонского договоров, волны расширения ЕС, кризис зоны евро, неудача Лиссабонской стратегии, принятие стратегии «Европа 2020» и др.

В настоящей статье мы рассмотрим четыре зарубежные публикации, посвященные теме эволюции системы МУУ в Евросоюзе и предлагающие взгляд на различные аспекты этой широкой проблематики.

Первая работа, которую мы рассмотрим, называется **«Как кризис Еврозоны навсегда меняет институты ЕС»**. Статья, написанная итальянским экономистом Стефано Микосси, обращает внимание на изменения в архитектуре экономического управления ЕС, связанные с кризисом зоны евро (начался в 2009 г.). По мнению автора, отныне в управлении будут доминировать именно наднациональные акторы, а не государства.

Среди прочих работ, посвященных влиянию финансово-экономического кризиса на ЕС, статья Микосси выделяется именно акцентом институциональных изменениях. Как утверждает автор, решения, принятые на «кризисных» саммитах, сделали большой вклад в централизацию исполнительной власти в ЕС по отношению к экономическим стратегиям государств-членов.

В новом силовом балансе усилилась роль Европейского совета. За ним закрепились роль главного источника исполнительной власти в Евросоюзе. Изменилась и роль Европейской комиссии. Теперь она ответственна не за формулирование повестки дня и инициирование законодательства, а за надзор за соблюдением правил и имплементацию общеевропейской политики. Автор подчеркивает, что это не временные меры, а фундаментальные изменения, меняющие европейское управление навсегда. Микосси обосновывает это тем, что принятые меры исправляют изначальные недостатки конструкции еврозоны [Micossi, 2013, p. 1].

Усиление наднационального уровня управления стало необходимым в условиях кризиса. Чрезвычайная ситуация потребовала срочных действий и централизованного принятия решений, пусть оно и выходит за рамки правовой базы ЕС. Ставка изначально была сделана на межправительственный подход, однако он быстро столкнулся с проблемами, так как прямое дисциплинарное воздействие одних государств-членов по отношению к другим контрпродуктивно. Поэтому Европейский совет стал искать помощи у общеевропейских институтов, в частности, у Комиссии и учрежденного для борьбы с подобными кризисами Европейского механизма стабильности (European Stability Mechanism).

На момент кризиса сильной исполнительной властью в архитектуре ЕС обладали только национальные правительства. Они, однако, были не в состоянии справиться с кризисной «лавиной», поэтому Евросовету пришлось пойти на нарушение европейского законодательства ради спасения этих государств (что подразумевало внесение изменений в национальные экономические стратегии). Кризисные условия сами по себе создали общеевропейскую исполнительную власть де-факто в лице Евросовета. Последний уже давно двигался в сторону укрепления своих исполнительных функций, и именно кризис придал этому процессу импульс и объем.

Однако не стоит, призывает Микосси, торопиться с выводами. Ведь Евросовету все еще не хватает единства и преемственности,

чтобы стать реальной исполнительной властью в эволюционирующей системе управления ЕС [Micossi, 2013, p. 3].

Все большая централизация, однако, ведет к актуализации вопроса легитимности подобных изменений [Micossi, 2013, p. 3]. Авторская концепция предлагает учреждение системы легитимации, увеличивающей роль избираемых парламентов в деле рассмотрения решений Европейского совета в сфере экономической политики. Микосси предлагает распределить обязанности между Европейским парламентом (ЕП) и национальными парламентами. ЕП будет вмешиваться, когда решение в Европейском совете принимается большинством голосов, а национальные парламенты – когда решение принимается единогласно. Таким образом, образуется система двухуровневой легитимации, в которой сочетаются прямая (в случае с вмешательством ЕП) и непрямая (когда вмешиваются национальные парламенты) легитимации.

В следующей части статьи Микосси обращается к анализу сложной структуры ЕС, называя его *многоуровневым и многоскоростным союзом*. Всех членов ЕС можно разделить на три категории: те, кто входит в еврозону (это 17 членов ЕС, которые используют евро в качестве валюты), те, кто стремится туда попасть, а также все остальные (те, кто не собирается вступать в еврозону). Из-за вторых Евросоюз можно назвать мультискоростной системой (так как цели те же, но скорости разные). Из-за третьих же ЕС – многоуровневая система [Micossi, 2013, p. 8].

Сложность системы ЕС накладывает отпечаток на развитие и совершенствование политики. Зона евро начинает жить отдельной от остального Евросоюза жизнью. Она становится сердцем дальнейшей экономической и политической интеграции. Автор уверен, что углубление интеграции в еврозоне не осложнит процесс принятия решений в европейских институтах. Так, Евросовет уже сегодня разделен на несколько субгрупп в зависимости от отношений с еврозоной. Вопросы, однако, остаются для ЕП: должны ли, к примеру, представители стран нееврозоны голосовать по вопросам, связанным с делами еврозоны [Micossi, 2013, p. 8]?

Возможно, прогнозирует автор, границы еврозоны когда-нибудь совпадут с границами всего Евросоюза. Это произойдет либо за счет расширения еврозоны, либо за счет выхода стран нееврозоны из состава ЕС. Возможен и другой вариант, когда инте-

грация со странами нееврозоны продолжится, но будет проходить лишь по отдельным отраслям [Micossi, 2013, p. 9].

Рассматривая то, как последние события в жизни Евросоюза влияют на его структуру управления, Микосси показывает четкое направление эволюции и развития ЕС как многоуровневой системы. Его анализ ограничивается рассмотрением роли общеевропейских институтов и национальных правительственных акторов, что, впрочем, объяснимо выбранной областью – экономическим управлением.

В центре внимания следующей статьи совсем другие структуры. Автор статьи **«Комитет регионов в постлиссабонском ЕС: умное, устойчивое и инклюзивное многоуровневое управление?»** – Юстус Шюнлау, управляющий группы ПЕС в Комитете регионов. Его работа посвящена исследованию роли Комитета регионов в возникающей и постоянно меняющейся многоуровневой системе ЕС постлиссабонской эры. По мнению автора, именно Комитет является подлинным покровителем и «стражем» МУУ, соединяя разные уровни управления [Schönlau, 2011, p. 254].

В течение периода своего существования Комитет значительно изменил свою институциональную структуру и роль. Само возникновение органа связывают со страхом ряда сильных внутригосударственных регионов потерять свой голос в процессе интеграции. Поэтому некоторые регионы из Германии, Италии, Бельгии и других стран в 1990 г. начали оказывать давление на свои правительства, чтобы заставить их создать канал регионального влияния на законодательные процессы ЕС. Тем самым регионам удалось бы возместить потерю влияния и демократического контроля. Настроения тех времен благоприятствовали усилению влияния регионов в общей структуре управления в ЕС¹, однако отдельная «палата регионов» так и не была создана. Вместо этого возник орган, репрезентирующий все субнациональные единицы государств-членов и обладающий исключительно консультативными полномочиями.

Как показывает Шюнлау, огромную роль в создании КР сыграла Еврокомиссия. Последней Комитет предоставил возможность обойти национальный уровень и тем самым избежать возникавших трудностей с распределением государствами европейского

¹ Особенно была популярна идея «Европы регионов».

бюджета. Возникавшие связи Комиссии с регионами (через Комитет) облегчали имплементацию европейских стратегий (в первую очередь, стратегию сплочения), а также повышали демократическую легитимность.

Таким образом, «Европейская комиссия помогала создать дополнительный канал коммуникации и, возможно, влияния, как часть возникающей многоуровневой структуры» [Schönlau, 2011, p. 238].

Первые важные перемены для Комитета регионов произошли после принятия Ниццкого договора (2001). Теперь члены Комитета рассматривались не как демократические представители регионов, а как независимые эксперты, не подотчетные национальным и региональным органам власти.

Законодательство не прописывает определенную формулу распределения мест в Комитете между государствами. В связи с этим сегодня в Комитете ведутся ожесточенные дискуссии о переквалификации членства. С одной стороны – защитники статус-кво (главным образом, чрезмерно представленные малые государства-члены), с другой – сильные регионы (в основном из Германии), которые хотят внедрить систему распределения мест по принципу убывающей пропорциональности. Считается, что этот принцип сделает Комитет более репрезентативным и отдалит его от сообщества независимых консультативных структур ЕС. Пока же Комитет совмещает в себе две конкурирующие роли – представителя субнациональных единиц и свободного игрока на европейском поле.

Осознавая ограниченность своих компетенций исключительно консультативной ролью, Комитет в то же время всегда стремился максимизировать влияние на другие институты и на европейский законодательный процесс вообще. Он старался увеличить объем своей консультативной функции и расширить размах своих активностей. Маастрихтский договор устанавливал конкретные сферы, в которых консультации Комитета являются обязательными. Сюда относились области образования, здравоохранения, молодежной политики, трансевропейские сети, экономическое и социальное единство, а также структурные фонды [Schönlau, 2011, p. 241]. Именно в этих сферах особенно сильно затрагивались компетенции субнациональных органов управления. Консультации с Комитетом в этих сферах позволяли не допустить конфликтов, а также более удачно имплементировать стратегии в

регионах. Амстердамский договор (1997) добавил в этот список трансграничное сотрудничество, сферы занятости, социальной политики, охраны окружающей среды и т.д.

Значительно усилил «институциональную» позицию Комитета Конвент о будущем Европы (2002–2003) и, особенно, выпуск Еврокомиссией «Белой книги по вопросам управления в Европе» (2001). Она хоть и не говорила о конкретных изменениях в официальном статусе и институциональном положении Комитета, но все-таки признавала важную роль Комитета как сети и посредника в переговорах.

Далее в статье автор выделяет три основные тенденции развития Комитета регионов, которые связаны с тремя разными аренами его активности сегодня.

Первая тенденция заключается в усилении роли Комитета как основного органа, контролирующего соблюдение принципа *субсидиарности*. Определяя, на каком уровне управления должны решаться те или иные вопросы, этот принцип является частью «операционной системы» многоуровневой политики. Лиссабонский договор позволил Комитету играть здесь более значимую роль. Впоследствии Комитет может стать основным инструментом, который национальные и региональные органы власти могут использовать для контроля над общеевропейскими институтами.

Рассматривая аспект эволюции принципа субсидиарности в ЕС, нельзя не затронуть факт, что изначально субсидиарность подразумевала существование и активную роль всего двух уровней управления – национального и европейского. И только Конвент о будущем Европы ввел новое, расширенное понимание субсидиарности, в котором учитывались интересы субнационального уровня. В течение последующих лет Комитет вел активную деятельность в области оценки субсидиарности. В 2004 г. была запущена серия конференций по вопросам субсидиарности и «усиления субсидиарной культуры» в ЕС. Конференции, известные как «subsidiarity assises», организовывались Комитетом в сотрудничестве с несколькими национальными и региональными парламентами. В 2008 г. на постоянной основе начала действовать сеть мониторинга субсидиарности, которая позволяла правительствам и парламентам давать свои оценки соблюдения этого принципа.

Вторая тенденция связана с появляющимся у Комитета желанием задавать конституционную повестку дня. Все чаще Коми-

тет инициирует обсуждение вопроса о том, как построить в Европе федеральную многоуровневую структуру с сильной местной и региональной властью, которые бы играли заметную роль как на стадии формирования стратегии, так и на стадии ее внедрения. Подобные изменения, как утверждает, сделают МУУ в Европе одновременно более легитимным и эффективным.

Комитет уже пытается сегодня двигаться в этом направлении. Так, в 2011 г. были запущены дебаты о формировании в ЕС «культуры многоуровневого управления». Если же говорить о планах, то здесь предлагается ряд инициатив, в числе которых создание «обсерватории многоуровневого управления» и вовлечение субнациональных акторов в оценку законодательства ЕС.

Как подчеркивает автор, судьба этих проектов будет зависеть от процессов внутри государств. Важно понимать, что желания Комитета и европейского уровня в целом могут встретить сопротивление со стороны государств-членов, которые не заинтересованы в усилении влияния регионов на национальном и европейском уровнях. Кроме того, сама идея «Европы регионов» сегодня встречает все меньше поддержки. Шюнлау связывает это с расширением ЕС в 2004 г., когда в систему были включены в основном централизованные государства [Schönlau, 2011, p. 253].

Наконец, третья тенденция выводится из третьей сферы современной активности Комитета – сферы управления социально-экономическим развитием ЕС. Роль Комитета в последнее время заметно усилилась в дебатах по данным проблемам. В качестве примера можно привести обсуждение параметров стратегии «Европа 2020». Комитет особенно стремился отстоять здесь свою точку зрения, обосновывая это тем, что предыдущая, Лиссабонская стратегия потерпела неудачу именно из-за невовлеченности субнациональных акторов в управление (особенно на стадии имплементации).

Еврокомиссия отнеслась серьезно к рекомендациям Комитета и получила «ясное послание от региональных и локальных участников, что их роль в стратегии должна быть усилена с целью защитить полное и равное сотрудничество между разными уровнями правительства (многоуровневое управление) и сделать стратегию успешной» [Schönlau, 2011, p. 254]. И хотя эти рекомендации и не получили прямого отражения в финальном документе, данный случай показывает, что Европарламент и Еврокомиссия

признали важную роль региональных и местных властей в имплементации стратегии.

Кризисные явления последних лет, пишет автор, бросили вызов в том числе самой идее МУУ. Отстаивая идеалы демократического и легитимного управления, концепция МУУ смещается на периферию внимания политиков и ученых в условиях, когда требуется оперативное принятие решений. По мнению Шюнлау, только время покажет, насколько жизнеспособной является концепция МУУ. И в то же время он надеется, что солидарность субнациональных акторов сможет вернуть Европе утраченный дух единства, построив его «снизу» [Schönlaue, 2011, p. 258].

Данная статья, детально исследуя эволюционный путь Комитета регионов, обращается к важной составляющей МУУ – активности субъектов на уровне ниже национального. В то же время неправильно было бы сводить все МУУ только к деятельности этих единиц (как, впрочем, и к активности только наднациональных органов). Следующая статья обращается к совсем другому – «горизонтальному измерению» МУУ в современном Европейском союзе.

Третья рассматриваемая нами статья называется **«Участие гражданского общества в управлении ЕС»**. Ее автор – Ева Хайдбредер из Дюссельдорфского университета им. Генриха Гейне. Один из подходов, который предлагает автор, видит в гражданском обществе важный источник МУУ и изучает прежде всего то, как различные группы гражданского общества подключаются к процессу формирования политики.

Горизонтальный аспект МУУ, как уже говорилось, связан с понятием *«governance»* (управление, регулирование). В противоположность подходу *«government»* (правительство), эта концепция постулирует, что частные акторы сегодня уже не могут рассматриваться как лишние на управленческом поле. Появляются все новые примеры инструментов и механизмов, которые помогают представителям гражданского общества (а также бизнеса) активно принимать участие в управленческих процессах.

Участие граждан, как преподносится в обозначенном подходе, играет двойную функцию – легитимации и повышения эффективности управления. Одного формального акта голосования сегодня уже не достаточно, чтобы считать систему демократически легитимной. Требуется прямое подключение представителей гражданского общества к процессу контроля подотчетности публич-

ных структур власти, формулирования политики и ее имплементации. Участие гражданского общества в управлении повышает также его эффективность, так как преодолеваются многие проблемы реализации избранного курса и мобилизуется знание тех слоев общества, которые должны затронуть изменения.

Один из недавних примеров реализации подхода «governance» на практике – это «Инициатива граждан Европы» (European Citizens' Initiative), введенная Лиссабонским договором (2009) и начавшая свою деятельность с апреля 2012 г. Инициатива дает гражданам объединенной Европы, выполнившим определенные требования, возможность предложить Еврокомиссии свой законопроект. Инструмент уже показал свою эффективность в таких сферах, как мобильность, регулирование водных ресурсов, удаление отходов и др. [Heidbreder, 2012, p. 12]

Несмотря на то что Инициатива является инструментом прямого демократического участия, в нем все-таки доминирует именно консультативный элемент, и реальное право инициации политического курса остается в руках Комиссии. На спектре форм гражданского участия Хайдбредер помещает Инициативу в пространство между неформальным привлечением заинтересованных сторон и обладающей реальной законодательной властью делиберативной демократией.

Автор подчеркивает, что было бы ошибкой считать участие гражданского общества в управлении исключительным проявлением активности «снизу». Напротив, судьба такого участия во многом зависит именно от самого «верха» многоуровневой системы ЕС, а именно от прогрессивной деятельности Еврокомиссии. Именно на средства Комиссии осуществляется участие многих неправительственных организаций.

Помимо Комиссии, постоянные и интенсивные контакты с группами интересов осуществляет Европарламент. Консультации Парламента и Комиссии оставались в целом изолированными, несмотря на то, что оба института осуществляли взаимодействие с одними и теми же организациями в Брюсселе. И только в июне 2011 г. институты договорились соединить их «регистры прозрачности» в единую базу данных, в которой были перечислены все граждане и организации, принимавшие участие в разработке политики [Heidbreder, 2012, p. 14–15].

Эволюция консультативной политики – это еще одна тема, рассматриваемая автором в рамках заданной проблематики. Хайдбредер ссылается на исследователей Куитткат и Финке, которые выделили три поколения консультативного режима: 1) фазу «консультаций» (1960–1970-е годы), когда наблюдался в основном неформальный *ad hoc* диалог между Еврокомиссией, ограниченной в собственных ресурсах, и экспертами в области экономики; 2) фазу «партнерства» (1980–1990-е годы), которая характеризуется развитием сотрудничества с НПО в таких областях, как охрана окружающей среды, права человека и т.п.; 3) фазу «участия» (началась с 2001 г.), вдохновляющуюся идеями *«партисипативной демократии»* [Quittkat, Finke, 2008, p. 184].

Одним из самых значительных нововведений третьей фазы стало внедрение системы онлайн-консультаций. Так, начал работать сайт Еврокомиссии «Your Voice in Europe», который предоставлял право каждому принять участие в разработке политики. Если раньше преимуществом обладали организации, базирующиеся в Брюсселе, то с внедрением этой системы географическое местоположение групп гражданского общества перестало иметь значение. Ожидается, что механизм более полно раскроет свой потенциал в будущем.

Несмотря на заметный прогресс режима консультаций и участия в Евросоюзе, европейское гражданское общество все еще не обладает развитыми механизмами систематического доступа к управлению. Кроме того, там, где оно должно контролировать подотчетность европейских институтов, оно этого не делает. Это можно объяснить хотя бы тем, что участие НПО в управлении спонсирует сама Еврокомиссия. Именно поэтому данные организации не могут позиционировать себя как независимые от наднационального уровня структуры и «связующее звено между гражданами и ЕС» [Heidbreder, 2012, p. 17].

Гражданское общество в ЕС все еще не сложилось как единая сущность. Также оно не получило доступ ко многим важным сферам управления в Евросоюзе, к примеру финансовой и монетарной политике. Это объясняет то, почему акторы гражданского общества почти не принимали участия в разработке ответа на глобальный и европейский финансовые кризисы. Как показывает автор, в сфере анализа европейского управления наступил период, когда амбициозные гипотезы корректируются, чтобы быть более адекват-

ными инерционной действительности. Это касается и идеи об участии гражданского общества в европейском управлении.

Рассматривая инновационные формы участия в управлении, а также их эволюцию, статья Хайдбредер в то же время избегает делать поспешные выводы о радикальной трансформации всей системы. Напротив, как она утверждает, мы вовсе «не наблюдаем фундаментального сдвига к участию гражданского общества» [Heidbreder, 2012, p. 28].

По-другому взглянуть на эволюцию европейского управления и найти там точки прорыва попыталась последняя рассматриваемая нами статья – **«"Макрорегионализация" как новая форма европейского управления: случай Стратегий Европейского союза для региона Балтийского моря и Дунайского региона»**, написанная Кристин Керн и Стефаном Ганзелем из Университета Агдера.

Основная мысль статьи – в Европе формируется новый уровень управления между уровнем ЕС и национальным. Говорить о формировании нового уровня позволила разработка в последнее время двух стратегий – Стратегии для региона Балтийского моря (EUSBSR, начало в 2009 г.) и Стратегии для Дунайского региона (EUSDR, начало в 2011 г.). С помощью них ЕС начинает прокладывать новый путь для европейского территориального управления, основой которого станет понятие *«макрорегион»*, который определяется как «площадь, включающая в себя территорию различных стран и регионов, связанных общими особенностями или общими проблемами» [Kern, Ganzle, 2013, p. 3]. Сам феномен макрорегионов, в том числе в рамках ЕС, не нов, но то, что в новинку, – так это сам процесс конструирования макрорегионов через инициирование подобных стратегий. Как предполагают авторы, макрорегионы способны дополнить существующую архитектуру многоуровневого управления в Европе [Kern, Ganzle, 2013, p. 4].

Введение стратегий помогает добиться следующего: 1) вносит вклад в политику сплочения и интеграции; 2) поощряет коллективные действия с участием как публичных, так и частных акторов; 3) облегчает имплементацию целей европейских программ по экономическому росту, развитию и инновациям (таких, как «Европа 2020», «Горизонт 2020») на региональном уровне [Kern, Ganzle, 2013, p. 3]. Кроме того, макрорегиональные стратегии уместно рассматривать как меры по борьбе с европейским финансово-

экономическим кризисом: они предлагают более удачные механизмы координации дефицитных бюджетных ресурсов.

Регион Балтийского моря включает в себя восемь стран – членов ЕС, а также два внешних государства Северно-Восточной Европы. В Дунайском же регионе 14 стран: восемь государств-членов и шесть внешних стран. Если регион Балтийского моря еще можно рассматривать как в основном внутреннюю стратегию Евросоюза, то Дунайский регион значительно выдается наружу. Также в процессе формирования регион Адриатическо-Ионического бассейна, Альпийский регион и регион Северного моря, которые начали разрабатывать собственные стратегии, вдохновившись примером первых двух регионов [Kern, Ganzle, 2013, p. 3]. Многие авторы даже говорят о макрорегионализации как новой моде в европейской и мировой политике.

Процесс, которому мы являемся свидетелями, часто называют «новым субрегионализмом» в противоположность «старому» (Бенилюкс, Северная Европа). Среди его драйверов – Лиссабонский договор, который ставил целью добиться большего территориального, социального и экономического сплочения, уже упомянутый финансово-экономический кризис, заставивший поднять вопрос эффективного использования ресурсов, а также расширение ЕС, вылившееся в повышение внутренней гетерогенности политики [Kern, Ganzle, 2013, p. 7]. Важно также учитывать биофизические факторы (существование общего пространства региона, которое требует общих действий), растущую экономическую взаимозависимость, общее историческое и культурное наследие и активность субнациональных правительств и акторов гражданского общества, которые преодолевают национальные границы и начинают действовать в масштабе макрорегиона.

Не стоит, однако, считать «макрорегионы» некоей реальной общностью с четкими территориальными границами. Новые регионы являются скорее функциональными, чем территориальными, и в разных сферах сотрудничества регион будет иметь разные границы. Важно также понимать, что регионы, как было показано, не находятся целиком в границах ЕС, и поэтому возникающий феномен не относится исключительно к сфере управления ЕС.

Керн и Ганзель выделяют два основных типа взаимодействия в управлении макрорегионами – горизонтальное и вертикальное. Горизонтальное взаимодействие обозначает контакты между ин-

ститутами Евросоюза и структурами макрорегионов. В регионе Балтийского моря основные из таких институтов – это Совет государств Балтийского моря (Council of Baltic Sea States) и Хельсинкская комиссия (Helsinki Commission). Что касается Дунайского региона, то он не может похвастаться развитой сетью институтов, а ведь именно их развитость определяет успех региональных стратегий.

Между ЕС и Хельсинкской комиссией наблюдается довольно интенсивное взаимодействие, из которого обе стороны получают выгоды: Комиссия получает возможность влиять на принятие решений в Брюсселе, а ЕС, в свою очередь, может использовать Комиссию как агентство, ответственное за имплементацию законодательства в макрорегионе.

Под вертикальным взаимодействием в управлении макрорегионами авторы подразумевают в первую очередь вовлечение в управление субнациональных правительств и гражданского общества. В новых стратегиях эти акторы получают новые управленческие возможности. Местные правительства, к примеру, могут создавать транснациональные сети, которые станут важными элементами управления макрорегионами. В Регионе Балтийского моря уже действуют такие сети, как Союз балтийских городов (Union of the Baltic Cities) и Сеть по сотрудничеству балтийских метрополий (Baltic Metropoles Network), которые берут на себя задачи имплементации EUSBSR. В Дунайском регионе действует Совет дунайских городов и регионов (Council of the Danube Cities and Regions), однако он не обладает достаточным уровнем институционализированности. Основные задачи подобных сетей – лоббирование интересов в макрорегионах и даже Брюсселе, финансирование общих проектов, а также распространение «надлежащих практик» между членами сети [Kern, Ganzle, 2013, p. 13].

Как показывают авторы, в транснациональные сети объединяются не только города и субнациональные регионы, но также и неправительственные акторы, которые стали особенно активными в регионе Балтийского моря. Эта активность приводит к транснационализации гражданского общества в регионе.

«Так как макрорегионализация выходит за пределы ЕС, – пишут авторы, – многоуровневое управление не ограничивается только государствами-членами» [Kern, Ganzle, 2013, p. 14]. Макрорегионализация оказывается тесно переплетенной с расширением ЕС, Европейской политикой соседства и такими связанными про-

ектами, как «Северное измерение». Последний проект охватывает страны Северной Европы, Балтии, а также Россию и вносит большой вклад в прогресс EUSBSR. Естественно, внешние страны не могут быть в полной мере вовлечены в европейские стратегии, но они, как часть макрорегиона, естественным образом включаются в любой крупный макрорегиональный формат сотрудничества.

Как считают авторы, макрорегионализация идет в духе господствующего тренда транснационализации территориального сотрудничества. Если прогресс будет идти в этом направлении и дальше, мы станем свидетелями образования нового, полноценного уровня управления. Его образование еще больше ударит по государствоцентризму в управлении.

Существуют, однако, и ограничения для подобных изменений. ЕС ясно дал понять, что, несмотря на развитие макрорегионализации, создание новых институтов, парламентов и фондов на «новом уровне» не планируется. Кроме того, пока неизвестно, насколько практика, охватившая в основном северные территории ЕС, сможет распространиться и на остальную Европу.

Образование нового уровня – это, бесспорно, крупный шаг в эволюции МУУ, который, возможно несколько поспешно, авторы провозглашают в своей статье. Причем этот уровень уже на начальной стадии своего зарождения становится центром внимания всех других участников европейского управления – государств, институтов ЕС, гражданского общества, субнациональных правительств и т.п., – каждый из которых видит свой интерес и свое призвание в макрорегиональных стратегиях.

Как показывают эти и многие другие публикации по вопросам управления в ЕС, МУУ в Европе, безусловно, развивается и усложняется. Неопределенными, однако, остаются темпы дальнейшего развития: система испытывает воздействие многочисленных тенденций и факторов, одни из которых способствуют углублению многоуровневого принципа в управлении, а другие – ставят этому преграды, стремясь свести все вопросы управления к взаимодействию на одном или максимум двух уровнях управления. Тем не менее европейское желание построить партисипативную демократию выше уровня государства сохраняет свою силу, под-

крепляясь надеждами на более эффективное управление после соответствующих изменений.

Принцип эффективности и дальше будет в значительной степени определять вектор развития управления в ЕС. В связи с этим прогресс МУУ, как ожидается, также будет сильно зависеть от господствующих представлений на самом верхнем ярусе многоуровневой европейской политики, а именно от веры институтов ЕС в целесообразность вовлечения акторов на уровнях выше и ниже государства.

Трудности, связанные с кризисными явлениями в мировой и европейской экономиках, с дальнейшим расширением политики и попытками углубить интеграцию возвратили теоретиков неиерархического управления на землю¹, но все же не похоронили идею как таковую. Механизмы продолжают развиваться и иногда приводят к возникновению таких инновационных феноменов, как становление макрорегионального уровня, онлайн-консультации и даже «выливание» МУУ за пределы границ Евросоюза.

Можно делать разные прогнозы, но остается ясным то, что на новом этапе развития Евросоюзу придется решать фундаментальные проблемы управления – как совместить партисипативность и эффективность, легитимность и гибкое реагирование на кризисы, усиливающуюся дивергенцию и потребности интеграции. Остаются вопросы: каким будет соотношение сил между наднациональными органами, с одной стороны, и национальными правительствами – с другой; будет ли изменен статус отдельных органов и акторов управления (к примеру, консультативный статус Комитета регионов и организаций гражданского общества); будет ли институционализирован в целом неупорядоченный сегодня процесс вовлечения частных акторов в европейское управление; как выстроят свое взаимодействие общеевропейские, национальные, региональные, субрегиональные, макрорегиональные, неправительственные и смешанные акторы в структуре европейского управления будущего?

¹ Показателен в этом плане переход симпатий ученых от идеи «Европы регионов» к концепции «Европы с регионами».

Литература

- Чихарев И.* Понятие и основные концепции многоуровневого управления в мир-политическом дискурсе // Вестник Московского университета. Серия 12: Политические науки. – М., 2011. – № 5. – С. 3–16.
- Ágh A.* The renewal of the EU democracy: From multilevel governance to global governance // Journal of comparative politics. – Ljubljana, 2010. – Vol. 3, N 1. – P. 4–20.
- Heidbreder E.G.* Civil society participation in EU governance // Living Reviews in European Governance. – 2012. – Vol. 7, N 2. – 42 p. – Mode of access: http://www.astrid.eu/Riforma-de/Studi-e-ri/Heidbreder_lreg-2_2012.pdf (Дата посещения: 04.12.2013.)
- Kern K., Ganzle S.* «Macro-regionalisation» as a New Form of European Governance: The Case of the Europeans Union's Strategies for the Baltic Sea and the Danube Regions / University of Agder, Department of political science and management. – Kristiansand, 2013. – N 3. – 20 p. – Mode of access: [http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_43712/1/ISLWP2013-3%20\(3\).pdf](http://brage.bibsys.no/hia/bitstream/URN:NBN:no-bibsys_brage_43712/1/ISLWP2013-3%20(3).pdf) (Дата посещения: 04.12.2013.)
- Micossi, S.* How the EZ crisis is permanently changing EU institutions // CEPR Policy. – L., 2013. – N 65. – 10 p. – Mode of access: http://www.cepr.org/sites/default/files/policy_insights/PolicyInsight65.pdf (Дата посещения: 04.12.2013.)
- Quittkat C. and Finke B.* The EU Commission consultation regime // Opening EU-Governance to Civil Society: Gains and Challenges / Kohler-Koch B., De Bievre, D., Maloney W. (Eds.). – Mannheim: Univ. of Mannheim, 2008. – 364 p. – Mode of access: <http://www.mzes.uni-mannheim.de/projekte/typo3/site/index.php?id=641> (Дата посещения: 04.12.2013.)
- Prado, C. de.* Global multi-level governance: European and East Asian leadership. – Tokyo: United nations univ. press, 2007. – 260 p.
- Schönlau J.* The Committee of the Regions in the post-Lisbon EU: Smart, sustainable and inclusive multi-level governance? // European Union at the crossroads: The European perspectives after the global crisis / Ágh A. (Ed.). – Budapest: Together for Europe research centre, 2011. – P. 235–262.