
ПЕРВАЯ СТЕПЕНЬ

М.С. БОРИСЕНКО*

МНОГОУРОВНЕВОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: КАК ОБЪЯСНИТЬ ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ЗА ПРЕДЕЛАМИ «ПРАВИЛ ИГРЫ»?

Аннотация. К началу нулевых политические ученые, изучающие Европейский союз, обратили внимание на систему взаимодействия между наднациональными, национальными и региональными акторами как по горизонтали, так и по вертикали. В результате описания этой системы появилась теория многоуровневого управления. Ее ключевая идея заключается в распределении властных полномочий между различными субъектами, которые зачастую не совпадают с традиционными государственными институтами. Конфликты, связанные с разделением полномочий и решением других вопросов, согласно положениям теории, должны были разрешаться посредством постоянных переговоров между акторами на различных уровнях.

Тем не менее в реальности мы можем наблюдать случаи, когда наднациональные акторы вмешиваются в сферы компетенции национальных правительств. Подобное сложно интерпретировать как переговорный процесс, поскольку такие ситуации сопровождаются принудительным вмешательством, направленным на усиление контроля над принятием решений. Поскольку такие ситуации отличаются от классического переговорного процесса в рамках теории многоуровневого управления, важно понять, какие механизмы используются наднациональными акторами для вмешательства в процесс принятия решений там, где у них нет на это формальных прав.

Данная статья нацелена на анализ объяснительной способности ряда теорий, используемых обычно для анализа политических процессов в Европейском союзе – интергouverнментализма, супранационализма и многоуровневого управ-

* **Борисенко Максим Сергеевич**, аспирант, приглашенный преподаватель департамента политологии и международных отношений, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (Санкт-Петербург, Россия), e-mail: msborisenko.sp@gmail.com

ления, а также теорий более низкого уровня, описывающих механизмы взаимодействия между различными акторами Европейского союза. В результате такого анализа можно констатировать, что каждая из указанных теорий является полезной для понимания отдельных составляющих описанной проблемы: интерговернментализм акцентирует внимание на позиции национальных правительств, супранационализм – на действиях наднациональных институтов, а теория многоуровневого управления – на институциональной структуре взаимодействия различных уровней власти. В то же время более узкоспециализированные теории, такие как «модель интеграции» Филиппа Геншеля и Маркуса Яхтенфухса, а также концепция дифференцированной интеграции, позволяют более детально анализировать внутренние политические процессы в рамках Европейского союза.

Ключевые слова: многоуровневое управление; Европейский союз; политические курсы; институты; реформы; интеграция; интерговернментализм; супранационализм.

Для цитирования: Борисенко М.С. Многоуровневое управление в Европейском союзе: как объяснить принятие решений за пределами «правил игры»? // Политическая наука. – 2025. – № 3. – С. 232–252. – DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.10>

Введение

Дихотомия управления в Европейском союзе (далее ЕС) давно известна: два основных уровня власти – с одной стороны национальные правительства, с другой – наднациональные органы власти – интересы которых не всегда совпадают. В 1990-х и 2000-х исследователи зафиксировали сложную систему взаимодействия между различными акторами на разных уровнях власти, которую они назвали «многоуровневым управлением» [Marks, 1993; Hooghe, Marks, 2003; 2010]. Суть многоуровневого управления заключалась в распределении власти между различными акторами, далеко не всегда похожими на классические государственные институты¹, для повышения эффективности управления таким сложным объединением, как Европейский союз. Предполагалось, что эти акторы с помощью принципа субсидиарности, компромиссов и явного распределения полномочий смогут повысить общую эффективность. Однако на протяжении последних 25 лет мы наблюдали различные случаи вмешательства наднациональных акторов в сферы ведения национальных правительств [Merand, Angers, 2014; Weiss, 2014; Hallerberg, 2014; Schelkle, 2014]. Наглядно мы могли

¹ Здесь и далее «институты», «органы власти» и «акторы» рассматриваются как синонимы [Weber, 1968, p. 1380].

наблюдать подобные ситуации с 2022 г., когда с начала специальной военной операции на Украине представители наднациональных органов власти старались навязать внешнеполитическую повестку, с которой были не согласны отдельные национальные правительства¹.

Если попытаться отыскать объяснения такого поведения в теории многоуровневого управления, мы обнаружим, что основой взаимодействия акторов являются «продолжающиеся переговоры между уровнями власти» [Marks, 1993, p. 392]. Однако, по нашему мнению, сложно назвать переговорами ситуации насильственного вмешательства в процесс принятия решений с явной интенцией получить больший контроль над этим процессом. Таким образом, мы сталкиваемся со случаями, которые выбиваются за рамки классических процессов в понимании теории многоуровневого управления. Вместо этого мы наблюдаем ситуации, когда одни акторы вмешиваются в деятельность других акторов в отсутствие формальных правил или в нарушение их. Кроме того, неясными остаются механизмы, используемые этими акторами для подобного вмешательства.

Чтобы определить возможные решения этой исследовательской проблемы, важно посмотреть, какие объяснения предлагают основные теории, описывающие функционирование ЕС: интергouverнментализм [Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1993; 1998; Bickerton, Hodson, Puetter, 2015], супранационализм [Haas, 1961; Lindberg, Scheingold, 1970; Schmitter, 1969; Stone Sweet, Sandholtz, 1997] и многоуровневое управление.

В качестве примера объяснительных возможностей различных теорий мы рассмотрим изменения в бюджетном планировании и фискальном регулировании. В результате экономического кризиса 2008 г. и долгового кризиса Греции 2010 г. в ЕС были приняты два крупных пакета реформ. Один из них – *Two-pack* – был принят в 2011 г. и внес два существенных изменения. Во-первых, теперь страны – члены ЕС перед утверждением должны были отправлять бюджеты в Европейскую комиссию и Европейский совет. Комиссия могла высказать свое мнение и отправить бюджет на доработку. Во-вторых, страны, получавшие финансовую помощь со стороны стабилизационных фондов ЕС, в случае угрозы банкротства под-

¹ Orban says EU summit should not discuss Russian oil embargo // Al Jazeera. – 2022. – 24 May. – Mode of access: <https://www.aljazeera.com/news/2022/5/24/hungary-unlikely-to-agree-on-oil-embargo-before-eu-summit> (accessed: 14.06.2025).

вергались так называемому усиленному наблюдению со стороны Европейской комиссии. Это подразумевало дополнительные отчеты со стороны национальных правительств и их финансового сектора, а также в целом сильно расширяло мониторинговые функции наднациональных акторов. Таким образом, Комиссия вмешалась в фискальную политику национальных государств, в результате чего члены ЕС были вынуждены считаться с мнением Комиссии при формировании бюджета.

Далее в этой статье мы решим три задачи: расскажем, как интерговернментализм, супранационализм и многоуровневое управление описывают проблему нарушения наднациональными акторами правил игры, затем представим возможности «теорий среднего уровня»¹ для решения аналогичной проблемы, а в заключение суммируем объяснительные возможности представленных теорий и обсудим их применение к другим случаям.

Как основные теории о функционировании ЕС объясняют взаимодействие институтов друг с другом

В контексте изучения политических процессов Европейского союза можно выделить три крупные теории, акцентирующие внимание на системах с наднациональным уровнем: интерговернментализм, супранационализм и многоуровневое управление.

Теория интерговернментализма

Центральным субъектом интерговернментализма [Hoffmann, 1966; Moravcsik, 1993; 1998; Bickerton, Hodson, Puetter, 2015] являются национальные государства. Они действуют рационально, постоянно выбирая стратегии на основании полезности из нескольких политических курсов [Moravcsik, 1993, p. 480–481]. Их основной задачей является обеспечение своего суверенитета и развития – экономического и политического – для обеспечения своей безопасности. В то же время государства не являются сово-

¹ «Теории среднего уровня» – это теории, фокусирующиеся на изучении и объяснении ограниченного круга феноменов, например, какого-то конкретного типа взаимодействий или политических систем.

купностью общественных институтов и обладают автономией от общества [Hoffmann, 1982, p. 27].

Два последних утверждения были подвергнуты сомнению в более поздней итерации теории. Моравчик предположил, что в действиях на международной арене государства основываются на целях, которые определяются внутри страны в результате давления различных социальных групп [Moravcsik, 1993, p. 481]. В таком случае государство более не независимо от общества, а является проводником общественных интересов.

Национальные государства существуют в глобальной международной системе, где множество сил конкурируют между собой [Hoffmann, 1966, p. 864–865]. Чтобы приумножить свое богатство и безопасность, государства образуют различные объединения. Появление наднациональных институтов обусловлено взаимодействием государств [Moravcsik, 1993, p. 480], которые передают часть полномочий для получения совместной выгоды и облегчения кооперации [Hoffmann, 1982, p. 33; Moravcsik, 1998, p. 3] или для преодоления негативных внешних эффектов [Moravcsik, 1993, p. 485].

Международные институты в рамках этой теории не обладают субъектностью. Скорее они представляют собой пассивную структуру, обеспечивающую более эффективную среду для переговоров [Moravcsik, 1993, p. 508]. Такое положение вещей выгодно национальным государствам по двум причинам. Во-первых, как писалось выше, наднациональные институты расширяют возможности для кооперации, обеспечивая общие процедуры принятия решений и контроль над их исполнением, и площадку для обсуждений [Moravcsik, 1993, p. 507]. Здесь авторы опираются на функциональную теорию режимов [Keohane, 1984] для подкрепления своего аргумента: транзакционные издержки, которые возникают в процессе выработки договоренностей, имеют большое значение для правительств (настолько, что они готовы передавать часть власти на наднациональный уровень, где они не всегда смогут контролировать принятие решений). Существует три условия, на основании которых государства могут пойти на такой шаг: (1) потенциальная выгода перевешивает возможные издержки, (2) высокая неопределенность касательно деталей и исходов будущих совместных решений, и (3) передача части суверенитета приведет к снижению рисков для национальных акторов [Moravcsik, 1993, p. 510–511].

Во-вторых, наднациональные институты усиливают национальные правительства, предоставляя им доступ к дополнительной

информации¹, гарантируя их полномочия в рамках переговорного процесса и помогая бороться с внутренней оппозицией, поскольку некоторые решения после договоренностей на наднациональном уровне могут быть представлены внутренней оппозиции как факт [Moravcsik, 1993, p. 514–515].

Также стоит отметить, что, обладая большим влиянием на принятие решений в международном объединении, государство может лоббировать передачу на наднациональный уровень определенных полномочий и таким образом влиять на внутреннюю политику другого государства. Одним из способов такого давления могут быть пакетные характеры соглашений и строгие дедлайны их обсуждения [Hoffmann, 1966, p. 882].

В итоге динамика взаимодействия между разными уровнями выглядит следующим образом: (1) национальные институты агрегируют предпочтения социальных групп, из которых формируются национальные интересы, затем (2) происходит торг между национальными институтами разных государств [Moravcsik, 1993, p. 481]. Если участники процесса заинтересованы в кооперации или координации, то результатом торга может стать создание наднационального института и передача ему полномочий по управлению или координации. Объем полномочий, который они согласны передать, также обусловлен «национальными интересами» [Hoffmann, 1966, p. 882], то есть выгодой, которую они хотели бы получить, и суверенитетом в ключевых областях, который они не хотели бы потерять [Moravcsik, 1993, p. 480]. Поэтому для национальных институтов крайне важно наличие четких правил, по которым функционируют наднациональные институты.

Применительно к изучаемой нами проблеме мы можем заметить интересную динамику. Согласно теории интерговернментализма, наднациональные институты не обладают субъектностью и не должны принимать решения, противоречащие интересам национальных государств. В этой связи инициатива Европейской комиссии по усилению контроля акторов ЕС в области фискальной политики (пересмотр национальных бюджетов и возможность усиления надзорного контроля за действиями национальных правительств) не укладывается в основные положения теории интерговернментализма. Решения наднациональных институтов должны являться результатом деятельности национальных государств.

¹ Мы помним, что информация – это ресурс, а информационная асимметрия – это проблема при заключении договоренностей.

В таком случае, непонятно, почему государства должны были способствовать принятию решений, которые противоречат их же интересам. Тем не менее Комиссия выступила инициатором переговоров между Советом Европейского союза и Европейским парламентом и смогла успешно завершить их к 2013 г. 20 февраля 2013 г. все три учреждения достигли соглашения по правилам *Two-pack*, которые были официально одобрены позднее и вступили в силу около мая 2013 г. для применения к проектам бюджетов 2014 г.

С другой стороны, в случаях с принятием *Two-pack* мы можем предположить противоположную ситуацию. Несмотря на Единый рынок и зону евро, государства во многом самостоятельно решали, как им выходить из кризиса 2008–2011 гг. Далеко не все решения были эффективными, что вылилось в долговые кризисы в Греции и Ирландии. Контроль бюджетов со стороны Комиссии, введенный *Two-pack*, вполне мог быть выгоден государствам, которые более успешно справлялись с кризисом, чтобы контролировать решения государств, которые справлялись хуже. Здесь мы видим, как государства могли быть заинтересованы в переписывании или нарушении текущих правил, которыми руководствуются наднациональные институты. Такими государствами могли выступать, прежде всего, Германия и Франция, которые на тот момент считались локомотивами европейских экономик. Так, например, Германия восстановила свой уровень докризисного ВВП к 2013 г.¹, при этом сохраняя низкий уровень ключевой ставки и демонстрируя высокую фискальную дисциплину. Очевидно, что в данной ситуации Германия имела наибольшие стимулы к принятию данных реформ, чтобы снять с себя бремя финансовой поддержки стран, которые не справились с кризисом самостоятельно. Вторым бенефициаром таких реформ могла быть Франция. Она также продемонстрировала устойчивые темпы восстановления и роста, а национальные органы власти открыто призывали к реформам для улучшения качества экономического управления и координации в Еврозоне².

Несмотря на то что теория интергouverнментализма не может быть универсальным инструментом для решения нашей задачи, она

¹ Euro countries recovered from crisis at different paces // Bank of Finland Bulletin. – 2018. – 27 April. – Mode of access: <https://www.bofbulletin.fi/en/2018/1/euro-countries-recovered-from-crisis-at-different-paces/> (accessed: 14.06.2025).

² Ibid.

однозначно помогает нам лучше понять действия государств, поскольку концентрируется в первую очередь на их интересах. В связи с этим некоторые решения наднациональных институтов начинают обретать больший смысл, если взглянуть на них с точки зрения национальных правительств.

Теория супранационализма

Центральным сюжетом теории [Haas, 1961; Lindberg, Scheingold, 1970; Schmitter, 1969; Stone Sweet, Sandholtz, 1997] стал процесс передачи «лояльности, ожиданий и политической деятельности» [Haas, 1961, p. 366–367] государств в пользу «нового более крупного центра», обладающего полномочиями над национальными правительствами [Haas, 1961, p. 366–367]. При этом они продолжают играть важную роль в процессе распределения полномочий между уровнями [Pierson, 1998, p. 29; Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 314]. Таким образом, создается дихотомия между новыми самостоятельными международными акторами, которые обладают собственными ресурсами, и национальными государствами.

В рамках этой теории национальные государства существуют в международной системе, где правительства стремятся к кооперации [Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 314]. При этом государства не однородны, а состоят из различных групп интересов, которые конкурируют между собой [Haas, 1961, p. 378]. Достижение кооперации представляет собой процесс торгов, в результате которого государства заключают договоренности. Чтобы прийти к соглашению, они выбирают один из трех путей: (1) они могут договориться в рамках компромисса, который минимально устраивает всех участников переговоров, (2) «разделить разницу», то есть найти «средний» компромисс с помощью международного актора-медиатора, или (3) через «интеграцию», то есть делегировав принятие решений наднациональному институализированному актору, обладающему подобными полномочиями [Haas, 1961, p. 367–368].

Третий вариант приводит к созданию международных институтов, часто призванных решать различные задачи, такие как упрощение текущего переговорного процесса или создание позитивных условий для правительств у себя дома. Такие институты будут стремиться расширить свои полномочия и использовать их, чтобы блокировать попытки государств уменьшить свою автономию [Pierson, 1996, p. 132–133]. В дальнейшем это должно приво-

доть к увеличению контроля со стороны наднациональных акторов над правилами игры и уменьшению возможности правительств контролировать результаты [Stone Sweet, Sandholz, 1997, p. 299–300].

Важно отметить, что государства также сами создают трудности для ограничения автономии международных акторов. Во-первых, национальные институты обладают коротким горизонтом планирования, обусловленным политическими циклами [Pierson, 1996, p. 135]. Это значит, что при выработке политического курса правительства часто руководствуются краткосрочной необходимостью переизбраться, чтобы остаться у власти, а не стратегическими, долгосрочными целями. Поэтому создание наднациональных акторов ради сиюминутной выгоды может привести к непредсказуемым последствиям [Ibid., p. 136]. Чем более интенсивно (количественно) взаимодействие между государствами, тем более непредсказуемы последствия, и тем больше появляется «пробелов» – областей, где национальные институты плохо контролируют политический процесс [Ibid., p. 137]. В свою очередь, наднациональные институты будут стараться расширить эти пробелы, используя доступные им ресурсы и информационную асимметрию [Ibid., p. 139].

Во-вторых, возможности для реформирования полномочий наднациональных институтов ограничены их дизайном. Политические партии заинтересованы в выживаемости продуктов своего труда в случае, если к власти придут их противники. Поэтому национальные акторы склонны создавать «липкие» (*sticky*) институты, спроектированные таким образом, чтобы усложнить процесс проведения институциональной реформы [Ibid., p. 143].

Наконец, в-третьих, если государству невыгодно оставаться в «интеграционном» соглашении, и у него нет возможности реформировать институты, теоретически оно может выйти из соглашения. Однако на практике такой вариант также маловероятен. Дело в том, что издержки выхода из соглашения могут быть так высоки, что государству будет выгоднее продолжать выполнять соглашение, даже если это приводит к частичной потере суверенитета или других выгод [Ibid., p. 144]. Причем со временем стоимость выхода только увеличивается из-за интенсификации интеграционного процесса [Ibid., p. 145].

Авторы описывают еще один механизм перераспределения полномочий между уровнями – «переливание» (*spillover*). Здесь идея заключается в том, что интеграция в одних политических подсистемах может вызывать каскадную интеграцию в других политических

подсистемах. Если акторы не удовлетворены результатом, то они будут продолжать передачу полномочий для уменьшения издержек [Schmitter, 1969, p. 162–164; Lindberg, Scheingold, 1970, p. 117–118].

В итоге динамика взаимодействия между уровнями выглядит следующим образом: (1) различные группы интересов на национальном уровне конкурируют между собой за возможность устанавливать повестку [Haas, 1961, p. 378]. (2) В рамках этой повестки национальные правительства для уменьшения издержек от кооперации создают наднациональные институты, наделяя их ресурсами и полномочиями принимать решения в некоторых областях [Haas, 1961, p. 367–368]. Причем институты создаются таким образом, чтобы снизить возможность их дальнейшего реформирования [Pierson, 1996, p. 143]. (3) Наднациональные институты используют полученные ресурсы и полномочия, чтобы постепенно расширять свою автономию [Pierson, 1996, p. 132–133; Stone, Sweet, Sandholz, 1997, p. 299–300] и увеличивать количество «пробелов» – областей, где национальные институты не могут должным образом контролировать политический процесс [Pierson, 1996, p. 137]. (4) В случае, если национальные институты недовольны расширением автономии, то их возможность противодействовать процессу ограничивается как минимум двумя факторами. Во-первых, фактической невозможностью выйти из договора, по причине огромных издержек, величина которых увеличивается с течением времени [Pierson, 1996, p. 144–145]. Во-вторых, по причине постоянного расширения полномочий наднациональных институтов за счет «переливания» – расширения наднациональных полномочий для уменьшения национальных издержек [Schmitter, 1969, p. 162–164; Lindberg, Scheingold, 1970, p. 117–118].

На первый взгляд, теория супранационализма довольно успешно объясняет исследуемый случай. В нем наднациональные институты стремились расширить свои полномочия за счет «пробелов» и «переливания».

Если контролировать бюджетную политику менее успешных стран ЕС, то общие издержки снизятся, а выгода вырастет.

Однако перед нами встает проблема. Наш случай – это вмешательство в политическую подсистему, которая должна находиться в ведении национальных государств, в фискальную политику. Эта область обычно считается базовой (*core state power*), и государства должны очень болезненно реагировать на вмешательство наднациональных институтов в процесс принятия решений. Государства обладают большими ресурсами, чем международные

организации и, даже с учетом высокой цены выхода из соглашений, будут реагировать, если почувствуют, что их базовые интересы нарушены¹. Тем не менее мы не наблюдаем подобных действий. Более того, национальные правительства принимают новые правила игры и действуют соответствующе, например, проводя реформы.

Показательным примером здесь является Греция. Греция прошла через продолжительный период контроля и финансовой помощи во время долгового кризиса, который продолжался с 2010 по 2018 г. Сам кризис являлся последствием бюджетного дефицита 2009–2010 гг., который оказался гораздо более глубоким, чем изначально предполагалось финансовыми регуляторами. Это привело к потере доверия со стороны инвесторов, заморозке рынка частных инвестиций, а также падению экономического рейтинга до мусорного уровня.

ЕС была предпринята обширная попытка разрешения экономического кризиса в Греции, которая включала вовлечение так называемой Тройки – Европейской комиссии, ЕЦБ, а также МВФ. Суммарно Греция получила 110 миллиардов евро на выход из кризиса, но ей был выдвинут обширный список требований – политика жесткой экономии, приватизация государственных активов, а также структурные экономические реформы². Все это проходило под контролем внешних наблюдателей, что сопровождалось детальным надзором и постоянными мониторингами на протяжении трех волн программы помощи. Еврокомиссия и ЕЦБ требовали от Греции снижения государственных расходов, налоговой, трудовой и пенсионной реформ, а также существенного улучшения фискальной политики³. Эти действия можно расценивать как активное вмешательство наднациональных органов управления в деятельность национального правительства.

¹ Примерами здесь могут служить кейсы Брекзита Великобритании, опт-аут (*opt-out*) Польши из Хартии ЕС по правам человека или опт-аут Дании из Еврозоны.

² Greece's Debt Crisis. *Website of Council on Foreign Relations*. N/D. URL: <https://www.cfr.org/timeline/greeces-debt-crisis-timeline> (date of retrieval: 14.06.2025).

³ *Ibid.*

Greece: the third economic adjustment programme. *Website of European Council / Council of European Union*. URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financial-assistance-eurozone-members/greece-programme/> (date of retrieval: 14.06.2025).

Логика теории супранационализма не помогает нам объяснить эти противоречия. Возможный ответ противоречит тезису о субъектности международных акторов: наднациональные институты создаются для решения задач, заложенных национальными правительствами, которые сами добровольно передают им полномочия. Таким образом, отсутствие реакции национальных правительств означает, что действия наднациональных институтов являются продолжением политики государств [Pierson, 1996, p. 134].

Теория супранационализма помогает взглянуть на нашу проблему с точки зрения наднациональных институтов, поскольку именно их стремление к субъектности находится в центре теории. Тем не менее она лишь помогает приблизиться к разгадке и самостоятельно не может служить ответом на вопрос о том, как и почему наднациональные институты нарушают правила в рассматриваемых случаях.

Теория многоуровневого управления

Центральным фокусом этой теории [Marks, 1993; Hooghe, Marks, 2003; 2010; Stegmann Mccallion, 2007; Zürn, Wälti, Enderlein, 2010 и др.] стало само многоуровневое управление, понимаемое как «система непрерывных переговоров между правительствами на нескольких территориальных уровнях» [Marks, 1993, p. 392]. Государство воспринимается здесь не как монолитный игрок, но как набор национальных и региональных акторов. Другими словами, ученые акцентировали внимание на динамике взаимоотношений и распределения полномочий между институтами на наднациональном, национальном и региональном уровнях. Кроме государственных (и межгосударственных), в распределении полномочий могут также участвовать и частные акторы (например, крупный бизнес или транснациональные корпорации) [Beisheim, Campe, Schäferhoff, 2010].

Институциональные архитектуры не одинаковы. Их можно разделить на два типа на основании четырех критериев: (1) акторы создаются по территориальному признаку или для решения проблемы, (2) акторы обладают наборами компетенций или же обладают компетенциями для решения конкретной задачи, (3) число акторов должно быть ограничено или оно может изменяться со временем и (4) дизайн акторов должен предполагать или их устойчивое долговечное существование, или же постоянное изменение

[Hooghe, Marks, 2003, p. 236]. Тип архитектуры во многом определяет характер взаимодействия, поскольку подразумевает свои правила игры и ограничения для акторов.

В системах первого типа акторы обычно создаются по территориальному признаку, где каждый уровень обладает своим набором компетенций. Юрисдикция таких акторов, как правило, четко ограничена и не пересекается с юрисдикцией других акторов. Количество уровней чаще всего небольшое, ограничено и не склонно часто изменяться. Сам дизайн акторов схож между уровнями и устойчив к изменениям, что является сознательным решением [Hooghe, Marks, 2003, p. 236–237]. В качестве примера таких систем можно привести классические федерации: небольшое количество уровней с четко ограниченной юрисдикцией, «липким дизайном» и наборами полномочий.

В системах второго типа акторы обычно создаются для выполнения специфической функции, как то: предоставление социальных благ или регулирование чего-либо в рамках нескольких территориальных единиц. Поскольку юрисдикции акторов не ограничены территориально, они могут пересекаться. Количество уровней, как правило, не фиксировано и склонно изменяться вслед за возникновением новых задач. Дизайн таких акторов призван быть гибким, поскольку он заточен под решение конкретной проблемы [Hooghe, Marks, 2003, p. 237–239]. Одним из примеров таких систем может быть местное самоуправление в кантонах Швейцарии [Frey, Eichenberger, 1999]. В целом системы второго типа часто интегрированы в системы первого типа. Примером тут может послужить *ORSANCO*¹ – агентство, в которое входят представители нескольких штатов и которое было создано для выполнения конкретной функции – борьбы с загрязнением водных путей в бассейне реки Огайо.

Важно заметить, что теория многоуровневого управления довольно размыто описывает процесс создания акторов. Это значит, что в ее рамках мы всегда находимся в точке, где институты уже существуют, но могут быть созданы новые. Это напрямую влияет на то, как мы будем описывать динамику взаимодействия между акторами.

В итоге динамика взаимодействия между уровнями выглядит следующим образом: (1) в некой временной точке создаются институты, призванные решать некоторую задачу или же осуществ-

¹ Комиссия по водоотведению долины реки Огайо.

влять комплексное управление в рамках конкретной территориальной единицы. Институты могут принадлежать к одному из нескольких уровней. Впоследствии могут быть созданы новые институты. (2) Все институты взаимодействуют между собой в рамках продолжающегося переговорного процесса, договариваясь о полномочиях, ресурсах, правилах игры и кооперации.

Теория многоуровневого управления помогает нам хорошо понять архитектуру системы, в которой происходит наш случай. Мы видим, что принятие реформ *Two-pack* представляет собой создание новых правил игры в результате переговоров между институтами на разных уровнях как по горизонтали, так и по вертикали. В этом заключается и плюс, и минус данной теории. С одной стороны, мы можем увидеть институциональную организацию системы многоуровневого управления, но этим она и ограничивается, и не позволяет взглянуть более детально как на сами механизмы взаимодействия, так и на случаи, которые выбиваются из классической логики.

Возможности «теорий среднего уровня» при объяснении случаев нарушения «правил игры»

Динамику отношений между наднациональными и национальными институтами попробовали смоделировать Филипп Геншель (*Philipp Genschel*) и Маркус Яхтенфухс (*Markus Jachtenfuchs*). Оставив за скобками сферы исключительного ведения ЕС и сферы совместного ведения, авторы сосредоточили свое внимание на базовых сферах деятельности государств (*core state powers*), то есть фискальной политике, политике в области безопасности и административной политике. Их основной тезис звучит так: наднациональные институты постепенно стремятся получить возможность влиять на принятие решений в базовых сферах деятельности государств [Genschel, Jachtenfuchs, 2007; 2009; 2014 a; 2014 b]. То, каким образом наднациональные институты этого добиваются, суммировано в таблице.

Авторы предложили четыре паттерна интеграции базовых сфер деятельности в зависимости от ее режима (*mode*) и инструментов (*instrument*). Режим интеграции бывает «скрытным» – отсутствуют политические дебаты касательно изменений правил игры, минимальное освещение в медиа, политические акторы не стремятся взять на себя ответственность или вину. Или бывает «пуб-

личным» – широкое освещение изменения в медиа, широкое обсуждение и множество желающих присвоить себе инициативу.

Таблица

Таблица паттернов интеграции базовых сфер деятельности государств

Интеграция с помощью...		Инструменты	
		Регулирование	Наращивание возможностей
Режим	Скрытый	I Налогообложение, внутренняя безопасность, военные закупки	III Европейский инвестиционный банк, Европейское административное пространство, Европол, Евроюст, Фронтекс
	Публичный	II Лиссабонская повестка / Европа 2020, Общие направления экономической политики (BERG), Фискальный надзор в рамках ЕС (EMU)	IV Европейский монетарный союз (EMU) / ЕЦБ, военные миссии, Европейский фонд финансовой стабильности (EFSF) / Европейский стабилизационный механизм (ESM)

Источник: [Genschel, Jachtenfuchs, 2014 а, р. 10].

Инструменты бывают двух типов: «регулирование» (*regulation*) – создание новых правил игры или изменение старых таким образом, чтобы ограничить возможности национальных акторов, или предоставить новые возможности наднациональным институтам. А также «наращивание возможностей» (*capacity building*) – создание новых европейских институтов, дублирующих функции национальных акторов.

Таким образом, мы получаем четыре возможных паттерна вмешательства ЕС: (I) скрытное регулирование (например, изменение правил налогообложения на общеевропейском уровне), (II) публичное регулирование (например, Лиссабонская стратегия), (III) скрытное наращивание возможностей (создание Европол (*Europol*), Фронтекс (*Frontex*) и (IV) публичное наращивание возможностей (создание Европейского стабилизационного механизма) [Genschel, Jachtenfuchs, 2014 а, р. 10–12].

В сравнении с теориями более высокого уровня, которые мы обсуждали в предыдущем сегменте, концепция паттернов Геншеля и Яхтенфухса куда лучше справляется с объяснением нашего случая.

Он относится к примеру публичного наращивания возможностей [Hallerberg, 2014]. Вслед за *Six-pack* – набором из реформ,

разработанных Европейской комиссией и вступивших в силу в 2011 г. – Комиссия предложила еще два политических курса (*Two-pack*), которые были публично обсуждены и вступили в силу в 2013 г., распространяя свое действие на все государства ЕС. Первая реформа (Regulation 473/2013) ввела механизм «Европейского Семестра». Осенью каждого года, перед утверждением бюджета национальные правительства должны были направлять проект бюджета в Европейскую комиссию и Совет Европейского союза. Последние могли запросить внесение изменений в проект бюджета, обязательных к исполнению. Вторая реформа (Regulation 472/2013) предоставила Европейской комиссии дополнительные механизмы для надзора за странами, находящимися под угрозами банкротства. В совокупности эти реформы значительно расширили возможности ЕС по регулированию бюджетной и фискальной политики.

Модель Геншеля и Яхтенфухса предлагает хороший ответ на вопрос «Каким образом наднациональные институты постепенно вытесняют национальные?». Однако в этом же кроется ее слабость. Дело в том, что авторы показывают процесс односторонним, упрощая эмпирическую реальность до «ЕС постепенно различными способами интегрирует базовые сферы деятельности государств-членов». Такой подход хорошо укладывается в функционалистскую парадигму Европейской интеграции, которой и следуют авторы. В действительности мы знаем о случаях, когда государства уклонялись от подобных действий с помощью механизма опт-аута (*opt-out*). Сами авторы пришли к описанию этого механизма в контексте исследования дифференциации и реинтеграции базовых сфер деятельности [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022].

В понимании исследователей механизм опт-аута на практике представляет собой договоренность с государством о том, что новые общеевропейские правила игры в какой-либо сфере не будут на него распространяться [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022, p. 8–9]. Авторы не указывают напрямую причины, по которым страны добиваются таких исключений, однако пример Дании (которая добилась исключения себя из тех областей политики в области юстиции и внутренних дел, где решения принимались не единогласно [Svensson, 1994, p. 71–72]) намекает на желание национальных акторов сохранить за собой право единоличного принятия решений в чувствительных для них политических подсистемах. При этом государства часто продолжают финансировать наднациональные институты и механизмы, если видят в этом вы-

году для себя [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022, p. 12–13]. Нам кажется, такие действия могут свидетельствовать о нарушении правил игры уже со стороны национальных акторов: они уклоняются от передачи полномочий европейским акторам, но в то же время с помощью вливаний финансов и кадров пытаются влиять на повестку этих акторов.

Заключение

Как видно из нашего анализа, каждая из основных теорий изучения политических процессов в ЕС помогает нам лучше понять свою часть пазла: интерговернментализм позволяет взглянуть на ситуацию с точки зрения национальных правительств, теория супранационализма помогает объяснить действия наднациональных институтов, а теория многоуровневого управления делает институциональную архитектуру взаимодействия уровней более явной. Однако эти теории сталкиваются с некоторыми проблемами при попытке выяснить, как происходит изменение политических курсов на национальном уровне в ЕС в отсутствие установленных правил игры. Им не хватает объяснительных механизмов, способных решать менее крупные и более конкретные исследовательские задачи.

В то же время теории более низкого уровня, такие как «модель интеграции» Геншеля и Яхтенфухса и более поздняя «концепция дифференцированной интеграции» [Jachtenfuchs, Genschel, Migliorati, 2022], позволяют заглянуть внутрь политических процессов и найти ответы на часть вопросов. В случае с описываемыми кейсами мы можем наблюдать, как наднациональные институты меняют правила игры с помощью скрытого регулирования или же публичного наращивания возможностей.

Применение этой теории к другим примерам систем многоуровневого управления может быть продуктивно по двум причинам.

Во-первых, тактики скрытого регулирования и публичного наращивания возможностей, примененные к институтам национального уровня или субнационального уровня, могут помочь объяснить процессы, происходящие в таких организациях, как ЕАЭС или Союзное государство России и Беларуси. Также они могут быть полезны для объяснения изменений, происходящих в сложных федерациях, таких как Индия, где множество языков, национальностей и несколько религий усложняют систему.

Во-вторых, актуальность такого подхода, вероятно, будет только возрастать в ближайшие годы в связи с трендом на усложнение международных организаций. Здесь, например, мы можем вспомнить недавний кейс с попыткой создания единой валюты БРИКС. В случае позитивного исхода необходимо было бы создать новые институты и правила взаимодействия между ними, для обеспечения успешного функционирования новой валюты. Другими словами, появился бы новый наднациональный уровень управления. Другим примером может быть МЕРКОСУР (международная организация стран Южной Америки), где в прошлом году была принята аналогичная попытка создания общей валюты сур (sur) для Бразилии и Аргентины.

Таким образом, дальнейшее изучение того, как уровни власти в системах многоуровневого управления вмешиваются в принятие решений за пределами «правил игры», кажется важным не только для понимания политических процессов внутри Европейского союза, но и в целом для систем, где применяется многоуровневое управление.

M.S. Borisenko*

**Multilevel governance in the European Union:
how to explain decision-making beyond the “rules of the game”?**

Abstract. By the early 2000s, political scientists studying the European Union had turned their attention to the system of interaction between supranational, national and regional actors, both horizontally and vertically. As a result of describing this system, the theory of multi-level governance emerged. The key idea of this concept is the distribution of powers between different entities, which often do not coincide with traditional state institutions. Conflicts related to the division of powers and other issues, according to the theory, should have been resolved through ongoing negotiations between actors at different levels. However, we can observe cases where supranational actors interfere in the areas of competence of national governments. Such cases are difficult to interpret as a negotiation process, since they are accompanied by coercive intervention aimed at strengthening control over decision-making. Since such situations differ from the classical negotiation process within the framework of the theory of multi-level governance, it is important to understand how they occur. To this end, we will turn to the main theories explaining the functioning of the European Union: intergovernmentalism, supranationalism and multi-level governance, as well as lower-level theories describing the mechanisms of interaction between different actors of the European Union. Based on the results of our analysis, we can note that no theory can

* **Borisenko Maksim**, HSE University (Saint Petersburg, Russia), e-mail: msborisenko.sp@gmail.com

provide a full, exhaustive answer to our question. However, each of them allows us to understand part of this answer: intergovernmentalism focuses on the position of national governments, supranationalism – on the actions of supranational institutions, and the theory of multi-level governance – on the institutional structure of interaction between different levels of government. At the same time, more narrowly specialized theories, such as the “integration model” of Henschel and Jachtenfuchs, as well as the concept of differentiated integration, allow a more detailed analysis of internal political processes within the European Union.

Keywords: multi-level Governance; European Union; policy; policy change; institutes; integration, intergovernmentalism, supranationalism.

For citation: Borisenko M.S. Multilevel governance in the European Union: how to explain decision-making beyond the “rules of the game”? *Political science (RU)*. 2025, N 3, P. 232–252. DOI: <http://www.doi.org/10.31249/poln/2025.03.10>

References

- Beisheim M., Campe S., Schäferhoff M. Global governance through public-private partnerships. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, P. 370–382. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>
- Bickerton C., Hodson D., Puetter U. (eds). *The New intergovernmentalism. States and supranational actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford: Oxford university press, 2015, 378 p.
- Frey B., Eichenberger R. *The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping, and competing jurisdictions*. Cheltenham: Edward Elgar, 1999, 111 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Multilevel, not federal. The EU, taxation, and the state. *Proceedings of the conference of the DVPW*. Darmstadt, 2007, 27 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. The fiscal anatomy of multilevel governance: The EU and the regulation of taxation. *Proceedings of the 11th biennial conference of European Union Studies Association (EUSA)*. 2009, 32 p.
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Introduction: beyond market regulation. Analysing the European integration of core state powers. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014 a, P. 1–23. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0001>
- Genschel P., Jachtenfuchs M. Conclusion: The European integration of core state powers. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014 b, P. 249–270. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0013>
- Haas E.B. International integration: The European and the universal process. *International organization*. 1961, Vol. 15, N 3, P. 366–392. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818300002198>
- Hallerberg M. Why is there fiscal capacity but little regulation in the US, but regulation and little fiscal capacity in Europe? The global financial crisis as a test case. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* Oxford: Oxford University Press, 2014, P. 87–104. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0005>

- Hoffmann S. Obstinate or obsolete? The fate of the nation-state and the case of Western Europe. *Daedalus*. 1966, Vol. 95, N 3, P. 862–915.
- Hoffmann S. Reflections on the nation-state in Western Europe today. *Journal of common market studies*. 1982, Vol. 21, N 1, P. 21–38. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00637.x>
- Hooghe L., Marks G. Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American political science review*. 2003, Vol. 97, N 2, P. 233–243. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0003055403000649>
- Hooghe L., Marks G. Types of multi-level governance. In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar publishing limited, 2010, P. 17–32. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>
- Jachtenfuchs M., Genschel P., Migliorati M. Report on patterns of variation in DI across areas of core state power and instruments of integration. *Robert Schuman centre for advanced studies*. 2022, Article N RSC_39. DOI: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4148731>
- Keohane R.O. *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, New Jersey: Princeton university press, 1984, 320 p.
- Lindberg L.N., Scheingold S.A. *Europe's would be polity: patterns of change in the European community*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1970, 370 p.
- Marks G. Structural policy and multilevel governance in the EC. In: Cafruny A.W., Rosenthal G. *The state of the European community*. Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1993, P. 391–411.
- Merand F., Angers K. Military integration in Europe. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* Oxford: Oxford university press, 2014, P. 46–65. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0003>
- Moravcsik A. Preferences and power in the European community: A liberal intergovernmentalist approach. *Journal of common market studies*. 1993, Vol. 31, N 4, P. 473–524. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x>
- Moravcsik A. *The choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, New York: Cornell university press, 1998, 514 p.
- Pierson P. The path to European integration: A historical institutionalist perspective. *Comparative political studies*. 1996, Vol. 29, N 2, P. 123–163. DOI: <https://doi.org/10.1177/0010414096029002001>
- Pierson P. The path to European integration: A historical- institutionalist analysis. In: Sandholtz W., Stone Sweet A. (eds). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998, P. 27–58.
- Schelkle W. Fiscal integration by default. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014, P. 105–123. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0006>
- Schmitter P. C. Three neo-functional hypotheses about international integration. *International organization*. 1969, Vol. 23, N 1, P. 161–166.
- Stone Sweet A., Sandholtz W. European integration and supranational governance. *Journal of European public policy*. 1997, Vol. 4, N 3, P. 297–317.
- Svensson P. The Danish yes to Maastricht and Edinburgh. The EC referendum of May 1993. *Scandinavian political studies*. 1994, Vol. 17, N 1, P. 69–82.
- Stegmann McCallion M. Multi-level governance in Sweden? *Regional and federal studies*. 2007, Vol. 17, N 3, P. 335–351. DOI: <https://doi.org/10.1080/13597560701543725>

- Weber M. *Economy and society*. Berkeley: University of California press, 1968, 1469 p.
- Weiss M. Integrating the acquisition of leviathan's swords? The emerging regulation of defence procurement within the EU. In: Genschel P., Jachtenfuchs M. (eds). *Beyond the regulatory polity?* New York: Oxford University Press, 2014, P. 27–45. DOI: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199662821.003.0002>
- Zürn M., Wälti S., Enderlein H. "Introduction" In: Enderlein H., Wälti S., Zürn M. (eds). *Handbook on multi-level governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2010, P. 1–13. DOI: <https://doi.org/10.4337/9781849809047>