



# Европейский союз как многоуровневая система управления

---

Елизавета Аркадьевна МАТВЕЕВА  
Доцент кафедры мировой истории  
и международных отношений ИГУ,  
профессор им. Жана Монне



# Многоуровневое управление: теория

---



Авторы концепции: Лизбет Хуг и Генри Маркс (Университет Северной Королины);

Возникновение: начало 1990-х гг., статьи, посвященные политике сплочения ЕС.

Концептуализация: в статье «Европейская интеграция с 1980-х гг.: государство-центричное или многоуровневое управление»

Marks, G. and Hooghe, L. (1996) "European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-level Governance". *Journal of Common Market Studies*, Vol.34, No. 3, 341-378

Определение: «многоуровневое управление возникает тогда, когда эксперты, принадлежащие к разным уровням власти совместно решают задачу выработки правил игры и формирования политики в определенной сфере, обычно совместно с соответствующими группами интересов»

# Многоуровневое управление: измерения

---



## ❖ Вертикальное измерение:

Формирование политики в той или иной сфере в странах ЕС рассматривается как результат постоянной координации действий различных территориальных уровней власти: наднационального, национального, регионального и локального.

## ❖ Горизонтальное измерение:

Координация действий происходит не только между различными уровнями, но и внутри них. Предполагается привлечение широкого круга заинтересованных игроков к принятию и реализации того или иного политического решения.

# Многоуровневое управление: вертикальное измерение



- ❖ Идея «Европы регионов», принцип subsidiarity
- ❖ Мобилизация наиболее сильных субнациональных акторов в попытках оказать влияние на принятие решений на уровне ЕС
- ❖ Открытие региональных представительств в Брюсселе
- ❖ Субнациональные акторы получают возможность реализации своих интересов в обход национальных правительств
- ❖ Европейский союз получает возможность опираться на субнациональных акторов для укрепления своей легитимности
- ❖ Вместе с тем, возможности и интересы региональных игроков ограничены определенными сферами: прежде всего, это относится к политике сплочения и вопросам функционирования структурных фондов ЕС.



# Многоуровневое управление: вертикальное измерение

---

Вопрос распределения компетенций между ЕС и государствами-членами

- ❖ Впервые четко закреплено в Лиссабонском договоре (2007)
- ❖ Эксклюзивные полномочия ЕС:
  - Таможенный союз;
  - Сохранение морских биологических ресурсов;
  - Установление правил по эффективному функционированию внутреннего рынка;
  - Европейский валютный союз;
  - Общая торговая политика.



# Многоуровневое управление: вертикальное измерение

---

- ❖ Разделенные компетенции (между ЕС и странами-участницами):
  - Внутренний рынок;
  - Социальная политика;
  - Экономическое, социальное и территориальное сплочение;
  - Охрана общественного здоровья;
  - Сельское хозяйство и рыболовство;
  - Охрана окружающей среды;
  - Транспорт;
  - Защита прав потребителей;
  - Свобода, безопасность, справедливость;
  - Энергетика;
  - Трансъевропейские сети.



# Многоуровневое управление: вертикальное измерения

---

- ❖ Поддерживающие компетенции (ЕС не может заниматься законотворческой деятельностью в этих сферах):
  - Персональное здоровье;
  - Культура;
  - Туризм;
  - Промышленное производство;
  - Защита населения в случаях чрезвычайных ситуаций;
  - Сотрудничество в административной сфере;
  - Образование, непрерывное образование, молодежная политика и спорт.



# Многоуровневое управление: горизонтальное измерение

---

Тем не менее, наличие зафиксированного в договоре распределения компетенций не означает, что удалось достичь стройности и простоты системы управления в рамках ЕС:

- ❖ Гибкая, многоскоростная интеграция - участие или неучастие отдельных стран ЕС в конкретных направлениях развития интеграционного процесса
- ❖ Примеры: Экономический и валютный союз, Еврозона
- ❖ Возникновение механизмов продвинутого, интенсивного сотрудничества – Маастрихтский договор (1992), Великобритания и Дания не участвуют в создании Еврозоны, Великобритания не подписывает «Протокол по социальной политике»
- ❖ Официальное закрепление: Амстердамский договор (1997)
- ❖ Расширение сфер применения: Лиссабонский договор (2007)



# Многоуровневое управление: горизонтальное измерение



Практически во всех сферах работают несколько моделей (методов), в соответствии с которыми выстраиваются взаимоотношения игроков разных уровней, происходят «переговоры» в процессе принятия решений и формируется политика:

- ❖ «Метод сообщества» (коммунитарный метод) – межинституциональный, «неофункционалистская модель»;
- ❖ Межгосударственное сотрудничество, межправительственный подход;
- ❖ Открытый метод координации, или иначе «обмен ресурсами в рамках политических сетей», «модель динамического управления» (Peterson&Bomberg, 1998; Richardson, 2006; Nugent, 2003).

# Многоуровневое управление: горизонтальное измерение



Применение конкретного метода зависит от того, насколько велики компетенции ЕС в той или иной сфере, но также от уровня и масштабов принимаемого решения:

- ❖ Суперсистемный уровень (судьбоносные для ЕС и его стран-участниц решения): принимаются государствами-членами путем изменения договоров;
- ❖ Системный уровень (решения, формирующие политику ЕС в определенной сфере): принимаются в процессе межинституционального взаимодействия;
- ❖ Субсистемный уровень (решения, связанные с конкретными мерами по реализации каких-то договоренностей): принимаются техническими органами в составе европейских институтов, Комиссии и Совета Европейского Союза (Кавешников, 2015).



# Метод Сообщества

---

- ❖ Использование коммунитарного метода не означает отстранение национальных правительств от участия в процессе принятия решений
- ❖ Решения принимаются в рамках треугольника Европейская Комиссия - Совет Европейского Союза - Европейский парламент
- ❖ «Обычная законодательная процедура»/ процедура совместного принятия решений
- ❖ Система квалифицированного большинства как ограничитель влияния отдельных государств



# Межправительственные переговоры

---

- ❖ Чаще всего межправительственный подход преобладает при достижении соглашений и принятии ключевых решений в рамках Европейского Совета;
- ❖ Однако и на уровне принятия решений системного уровня возможно его применение (в некотором роде) при условии, что в той или иной сфере Договором о функционировании ЕС зафиксировано применение «специальных законодательных процедур»:
- ❖ Консультационная процедура: Совет Европейского Союза принимает решение без участия в процессе обсуждения проекта директивы или регламента со стороны Европейского парламента. Парламент лишь выражает свою позицию. Тем не менее, поскольку получение мнения Парламента до принятия законодательного акта обязательно, последний имеет возможность саботировать то или иное решение.

# Открытый метод координации (ОМК)



- ❖ Внедрение на практике начинается с саммита Европейского Совета в Лиссабоне (2000)
- ❖ Роль ЕС и его институтов при применении такого подхода заключается не в формулировании политики, а в координации национальных курсов в определенной сфере через процедуру выработки общих показателей, индикаторов и приоритетов.
- ❖ Страны-участницы действуют в соответствии с принципом межправительственных договоренностей, используя «мягкое» законодательство в виде «джентльменских соглашений», а не директив.
- ❖ Основные этапы осуществления:
  - определение общих целей;
  - выработка инструментов оценки;
  - сравнение действий государств и выявление лучшей практики.