

ВЛИЯНИЕ «ВНЕШНИХ ПЕРТУРБАЦИЙ» НА ПРОЦЕСС ФОРМИРОВАНИЯ, СТРУКТУРИРОВАНИЯ И АДАПТАЦИИ КОАЛИЦИЙ АКТОРОВ ДАТСКОЙ И ШВЕДСКОЙ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПОДСИСТЕМ КООРДИНАЦИИ ВОПРОСОВ ЕС*

И.В. Ермолин

На процесс адаптации акторов в коалиционных образованиях любых политических систем влияют как внешние, так и внутренние факторы. В данной статье я уделю внимание внешним факторам, обусловившим адаптацию акторов коалиционных образований и возвышение коалиций Кабинета Премьер-министра стран и Министерства финансов в политической подсистеме координации предложений ЕС в датской и шведской политических системах.

В Дании в это время уже существовала «зрелая» политическая подсистема координации вопросов ЕС, которая отвечала следующим критериям:

— акторы политической подсистемы — частично автономные сообщества, которые разделяют общие ценностные установки и разделяются по компетенции;

— акторы пытаются оказывать влияние на государственную политику внутри своей компетенции достаточно долгий промежуток времени;

— существуют специальные подразделения внутри *акторов* на всех уровнях управления, которые решают различные проблемы в их компетенции;

— заинтересованные организации или специальные подразделения внутри

заинтересованных организаций рассматривают имплементацию вопросов как главный политический предмет обсуждения¹.

Основными чертами этой политической подсистемы являлись сложившаяся система мировоззрения и политико-интенциональное учение во властвовавшей коалиции акторов, в то время как в Швеции в 1994 г. только начиналось структурирование «формирующихся» коалиционных образований. Таким образом, о смене парадигмы развития политической подсистемы регулирования вопросов ЕС можно говорить только в случае Дании. В Швеции же вся борьба происходила за новую политическую реальность в политической системе.

Внешние (системные) события включают в себя главные социоэкономические изменения в политической системе или, согласно П. Сабатиеру и Х. Дженкинсу-Смиту, внешние «пертурбации», внешние шоки, такие как диспропорции экономического развития или рост социальных движений; изменения в общественном мнении,

¹ Sabatier P.A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein // Policy Sciences, 21: 129–168. P. 136, 1988.

* Определение и анализ понятия «политическая подсистема» читатель сможет найти в статьях автора «Коалиции взаимозависимости и теория ресурсной зависимости: перспективные подходы неизвестной теории» // Полис. 2010. № 1; «Проблема «безбилетника» как отражение трансформации скандинавской модели либерального общества» // «Мировая политика: новые проблемы и направления»: сб. научных статей / под ред. М.М. Лебедевой. «МГИМО — Университет», 2009. С. 37–60.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

в особенности в отношении приоритетов правительств в расходовании средств бюджета; изменения в правящих коалициях, «включая «решающие» и/или повторно проводимые выборы²» (изменения режимов правления); политические решения и влияния других политических подсистем³.

Данные «пертурбации» играют немаловажную роль в изменении аллокации ресурсов акторов подсистемы (финансовых средств, членов коалиций, экспертных оценок и т.п.), которые являются неотъемлемым элементом коалиций взаимозависимости. В частности, «они предоставляют возможности изменения степени политического влияния для коалиций меньшинства, у которых отсутствует достаточная власть для оказания влияния на реализацию тех или иных правительственных программ»⁴.

Следуя данной теоретической предпосылке, необходимо остановиться на следующих трех факторах: референдумы по вопросам Европейского Союза, как следствие этого — изменения в общественном мнении (отражением данного фактора является баланс удовлетворения и баланс доверия) и влияние других политических подсистем.

Первым фактором, который обусловил адаптацию акторов коалиционных образований, можно рассматривать референдумы по поводу членства и вступления в Европейский Союз 1993 и 1994 гг. Как в Дании, так и в Швеции 1993 и 1994 гг. знаменовали собой во многом начало либо формирования, либо трансформации политической подсистемы координации вопросов ЕС.

Образование Европейского Союза в 1992 г. породило неоднозначную реакцию в

датском обществе. Как видно из таблиц 3 и 4, население Дании при традиционно большой явке избирателей отрицательно отнеслось к данному новообразованию. В 1993 г. после оформления четырех поправок (оговорок) — условий одобрения ЕС как наднационального института в так называемые Эдинбургские соглашения Дания с небольшим перевесом все же проголосовала за Европейский Союз. В контексте нашей работы интересен факт прихода к власти правительства П. Расмуссена и обозначение в связи с этим функционального перераспределения во внешней политике. Как подчеркивает П. Недергаард, изначально распределение рабочих полномочий в связи с членством Дании в Европейском Союзе привело к большим столкновениям интересов Министерства иностранных дел, с одной стороны, экономических министерств и отраслевых министерств — с другой, в том числе и по поводу проводимых по ЕС референдумов (последние являлись, да и являются единственным выражением воли народа по вопросам Европейского Союза)⁵. Результатом данного процесса явилось «необыкновенное усиление формальной формы координации»⁶. Формально сильно централизованная координация сохраняется и сейчас. С другой стороны, процесс децентрализации полномочий привнес усиление влияния неформальных связей. В 1993 г. именно правительство П. Расмуссена решило усилить свое влияние на координационный процесс, интегрировав в себя целый ряд экспертных групп и объединив в коалиционное образование несколько министерств (подробнее об этом ниже). Способствовали этому усилению внесение и принятие уже упоминавшихся поправок (оговорок). Вкратце стоит напомнить их. Во-первых, Дания не принимает участия в третьей части кооперации по евро и вхождения в зо-

² Burnham W. D. *Critical Elections and the Mainsprings of American Politics*, New York : WW. Norton, 1970 ; Brady D. *Critical Elections and Congressional Policy Making*, Stanford : Stanford University Press, 1988.

³ Muller P. *Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde*, in A. Faure, G. Pollet and P. Warin (eds), *La construction du sens dans les politiques publiques*, Paris : L'Harmattan. P. 153–179, 1995.

⁴ Sabatier P. *The advocacy coalition framework: revisions and relevance for Europe* // *Journal of European Public Policy*. 5:1 March 1998: 98–130.

⁵ Nedergaard P. *Organiseringen af Den Europæiske Union. Bureaokrater og institutioner: EU — forvaltningens effektivitet og legitimitet*. Handelshøjskolens Forlag. København. P. 382. 2005

⁶ Grønnegård Ch. J. *Centraladministrationen: organisation og politisk placering*. Samfundsvidenskabeligt Forlag. København. P. 185. 1980

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

ну евро, во-вторых, Дания не является частью оборонной политики Европейского Союза, в-третьих, Дания не будет участвовать в наднациональной внутренней политике (второй столп ЕС), и наконец, в-четвертых, Дания выступает против европейского гражданства, которое заменило бы национальное. Последняя из этих оговорок на данный момент не является актуальной, поскольку была включена в договоры Европейского Союза (Амстердамский и Шенгенский). Сила влияния этих оговорок как на коалиции акторов, противоположных коалиции Кабинета Премьер-министра страны, так и на европейскую политику Дании в целом остается большой. Так, М. Келstrup приводит пример подобного влияния в рамках разногласий относительно третьей оговорки — Дания не будет участвовать в наднациональной внутренней политике (второй столп ЕС). «В сентябре 2003 года Премьер-министр П. Расмуссен сформулировал главную цель своего правительства — поделить формулировку третьей оговорки о юстиции и внутренних делах на разные части, стараясь, таким образом, обеспечить сохранение за страной оговорки по иммиграционной политике (прежде всего политики по отношению к беженцам), но отказаться от других частей данной оговорки, которая относилась к политической кооперации и борьбе с терроризмом. Социал-демократы неохотно приняли эту политику, тогда как социал-либералы, впрочем, как и консерваторы, оказались в оппозиции к ней»⁷. Министерство иностранных дел, возглавляемое консерватором Пером Стигом Мюллером, а также Министерство обороны (редкий случай объединения коалиционных усилий двух данных министерств) встало в оппозицию к подобному политическому курсу Кабинета Премьер-министра, вслед за оппозиционными партиями. В приведенном М. Келstrupом отрезке касательно третьей поправки указаны также основные проблем-

ные области взаимодействия акторов коалиций по вопросам Европейского Союза.

Референдум по Маастрихтскому договору и Эдинбургским соглашениям все же не дал вопреки ожиданиям большинства датских политиков почвы для дальнейшего окончательного положительного разрешения проблемы политической легитимности. Референдумы по Амстердамскому трактату 1998 и по евро 2000 это наглядно продемонстрировали. Тем не менее можно с уверенностью сказать, что положительные результаты референдума по ратификации Амстердамского трактата во многом стали продуктом деятельности коалиции правительства П. Расмуссена в «противостоянии» с коалицией Министра иностранных дел Дании с 1993 по 2000 г. Нильса Хельвега Петерсена (Niels Helveg Petersen). Система мировоззрения и политико-интенциональное учение в этом противостоянии стоят обособленно. В данной статье автор не будет останавливаться на этих аспектах. Здесь же относительно референдумов можно добавить, что провал референдума 2000 г. по вступлению страны в зону евро во многом зависел от стратегии коалиции Министерства финансов. Как отмечено в таблице 3, с 1993 г. вместе с перераспределением рабочих функций Кабинета Премьер-министра началось и возвышение Министерства финансов. С образованием Европейского Союза и, следовательно, с увеличением объема поступающей из Брюсселя информации, а также делегированием больших полномочий финансирование проектов увеличилось. Министерство финансов стало формировать опытные команды экспертов, что сыграло свою роль в одобрении принятия евро как национальной валюты государства политической элитой, в том числе Кабинетом Премьер-министра, а также членами Фолькетинга⁸. Убедительные доводы коалиции Министерства финансов тем не менее не ока-

⁷ Kelstrup M. Denmark in the Process of European Integration: Dilemmas, Problems, and Perspectives, in: National identity and the Varieties of Capitalism, J. Campbell, J. A. Hall and Pedersen O.K. (eds.), McGill University Press, Montreal, 2006. P. 375–397. P. 396

⁸ Kelstrup M. Denmark in the Process of European Integration: Dilemmas, Problems, and Perspectives, in: National identity and the Varieties of Capitalism, J. Campbell, J.A. Hall and Pedersen O.K. (eds.), McGill University Press, Montreal, 2006. P. 375–397

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

зались столь же убедительными для большинства населения, о чем свидетельствуют результаты референдума 2000 г. Порог политической легитимации, таким образом, до сих пор не может быть преодолен, но он значительно снижен по сравнению с другими странами — членами ЕС.

Если в Дании мы видим влияние референдумов на смену парадигм при трансформации политической подсистемы вопросов ЕС, то референдумы в Швеции оказывали влияние на формирование системы координации вопросов ЕС в политической подсистеме.

Анализ предпосылок и причин вступления Швеции в ЕС не является предметом данной статьи. Достаточно полное рассмотрение предпосылок представлено в работе Й. Густавссона «Изменения методов ведения внешней политики: объясняя переориентацию Швеции на членство в ЕС»⁹.

Однако надо заметить, что, как и в Дании в 1993 г., в Швеции в сентябре 1994 г. произошла смена правительства. Отчасти благодаря этому обстоятельству 13 ноября того же года состоялся референдум, на который был вынесен вопрос о вступлении страны в Европейский Союз. 52 процента голосовавших на референдуме сказали «да» ЕС. И это произошло вопреки тому факту, что большинство электората социал-демократов, вновь вставших у руля страны, было скептически настроено к процессу европейской интеграции. И. Карлссон, ставший во второй раз Премьер-министром страны, сыграл в этом непосредственную роль, назначив на пост нового министерства — Министерства по европейским делам (*Minister for European Affairs*)¹⁰ — Матса Хельстре-

ма. Таким образом, референдум 1994 г. по вступлению страны в Европейский Союз упрочил коалицию Кабинета Премьер-министра, предопределив тем самым переход бразд управления в сфере европейской политики в свои руки вслед за реформами 1996 г.

Отклонение на референдуме 2003 г. предложенного вопроса о вступлении страны в зону действия евро, как и в случае с Данией, показывает, что разрыв между требованием и решением политической легитимации остается большим. Как бы то ни было, следует проанализировать процентное соотношение удовлетворенности и доверия среди электората для того, чтобы сделать некоторые выводы относительно степени изменения политической легитимации.

В то же время референдумы, являясь явственным выражением воли народа, отразили и степень удовлетворенности работой демократических институтов как в стране, так и в Европейском Союзе в целом. Анализ степени удовлетворенности играет роль детерминанта изменений, произошедших в 90-е годы XX в. и в первое десятилетие XXI в.

Распределение баланса удовлетворенности представлено в таблице 5. Как видим, в Дании вплоть до 2000 г. существовал отрицательный показатель степени баланса удовлетворенности. При этом 1994 г. оказался в этом списке на «вершине» отрицательного баланса удовлетворенности с показателем - 61. В данном случае положительный исход референдума, скорее, свидетельствует об улучшившемся позитивном отношении к Европейскому Союзу в целом. Естественно, что заслуга в становлении такого отношения принадлежит программе правительства. Кабинет Премьер-министра, ратовавший за принятие четырех оговорок, позднее оформившихся в Эдинбургские соглашения 1993 г., в этом случае, несо-

⁹ Gustavsson J. *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press, 1998.

¹⁰ В начале 1994 г. правительство К. Бильдта создало Министерство по европейским делам и внешней торговле (*Minister for European Affairs and Foreign Trade*) во главе с консерватором Ульфом Динкельшпилем (*Ulf Dinkelshpiel*), зависевшее в стратегии и тактике от МИДа Швеции, естественно, усиливая коалицию и влияние данного министерства

на европейскую политику. Унаследовавший пост Премьер-министра Швеции И. Карлссон преобразовал структуру министерства и создал во многом подчиненное Кабинету Премьер-министра Министерство по европейским делам (*Minister for European Affairs*).

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

менно, выиграл от итогов референдума 1993 г. Одобрение Амстердамского трактата 1998 г. отчасти можно объяснить достаточно позитивным отношением населения к наднациональным институтам в Брюсселе (- 8) и в то же время достаточно высоким негативным отношением к национальным институтам, в том числе занятым в сфере координации вопросов Европейского Союза в датской политической системе (- 43). Референдум по ратификации Амстердамского трактата требовал от населения признания расширения прав наднациональных акторов на построение правовой базы в области ОВПБ (Общей внешней политики и политики безопасности). В данных условиях Министерство обороны сыграло не последнюю роль в создании положительного образа новых инициатив по ОВПБ у датчан. Обладая слабой экспертной базой (что свойственно всем министерствам обороны ввиду их государственной закрытости), Министерству обороны было выгодно примкнуть к какой-либо коалиции акторов. Боясь усиления Министерства иностранных дел как прямого соперника в борьбе за оказание влияния на политику страны по отношению к ЕС, Министерство обороны выбрало в «партнеры» по коалиции Кабинет Премьер-министра, который обладал к тому моменту достаточно квалифицированными экспертами в области внешнеэкономической деятельности и оборонной политики, чтобы составить заметную конкуренцию МИДУ Дании. С уверенностью можно сказать, что коалиция Министерства обороны и Кабинета Премьер-министра сделала свою работу на отлично. Кабинет Премьер-министра лоббировал интересы Министерства обороны со стадии рассмотрения инициативы референдума в специальных комитетах (speciale Udvalg). Данная площадка (форум) для обсуждения является основным в министерской сети акторов датской политической подсистемы координации предложений в Европейском Союзе. Заинтересованные организации, как правило, не принимали активного участия в обсуждении вопросов ЕС, связанных с ОВПБ, и поэтому

МИД Дании не имел поддержки с их стороны.

Удивительным кажется распределение баланса удовлетворенности при проведении референдума 2000 г. по евро. В начале года баланс удовлетворенности впервые с начала 90-х годов свидетельствовал о позитивных изменениях сразу по обоим направлениям выражения удовлетворенности: + 15 по отношению к функционированию национальных политических институтов и + 58 по отношению к функционированию наднациональных политических институтов. В это время в политической системе Европейского Союза намечались существенные изменения в области монетарно-финансовой политики. Естественно, что Министерство финансов приняло непосредственное участие в формулировании позиции страны по этому вопросу. Несмотря на численное превосходство МИДа Дании в роли председателя в специальных комиссиях (speciale Udvalg), в специальных комиссиях по бюджету ЕС и финансовому программированию (EU's budget og finansielle bestemmelser), экономической политике (Økonomisk politik) председательствует Министерство финансов. МИД, присутствуя в данных комиссиях в качестве члена, не оказывает столь значительного влияния на политику в данных областях. В свою очередь, Кабинет Премьер-министра Дании П. Расмуссена выступает на данном референдуме опять же «партнером» по коалиции с Министерством финансов. Результатом действия коалиции стало одобрение проекта введения хождения евро на территории Дании в политической подсистеме координации вопросов Европейского Союза. Однако, несмотря на все старания акторов коалиции, проект не удовлетворил ожидания общественности, главным образом потому, что общественность не получила достаточного обоснования выгод от введения хождения новой валюты, в то время как оппозиционные партии в парламентской Европейской комиссии Дании содействовали созданию негативного образа евро, который и стал определяющим для начала снижения степе-

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

ни удовлетворенности политикой страны (во второй половине 2000 г. показатели резко упали вниз и составили - 56 по отношению к национальным институтам и - 32 по отношению к наднациональным. Следствием данной тенденции стало отклонение проекта вступления страны в третью фазу ЕМС (Евро-зона) 28 сентября 2000 г.

Таким образом, баланс удовлетворенности в Дании изменился в 90-х годах, чему способствовало возвышение коалиций Министерства финансов, и прежде всего Кабинета Премьер-министра. МИД страны не смог удовлетворить до конца запросы населения в отношении работы демократических институтов внутри страны, отвечающих за вопросы ЕС. Данное обстоятельство явилось одним из факторов ослабления позиций МИДа в вопросах ЕС. Отсюда повышение политической легитимации. Образование Европейского Союза в 1993 г. породило реакцию трансформирования политической подсистемы Дании по координации вопросов ЕС. Референдум как основной источник внешних трансформаций детерминировал и развитие внутренних процессов. С ослаблением влияния в этой подсистеме коалиции МИДа страны на первый план с 1993 г. выдвигается коалиция Кабинета Премьер-министра с различными министерствами и экспертными группами. Референдум 1993 г. явился началом становления механизма трансформационной цепи адаптации акторов подсистемы, а именно его внешнего звена (см. схему 1, процесс не завершился на сегодняшний день).

Данные баланса удовлетворенности по Швеции во многом противоположны данным по Дании. С 1995 г., т.е. изначального периода пребывания страны в Европейском Союзе, удовлетворенность функционированием национальной демократией оставалась на положительном уровне (в среднем составляя + 37), тогда как удовлетворенность функционированием демократии в ЕС являлась на протяжении всего периода пребывания Швеции в Европейском Союзе отрицательной, кроме первой половины 2000 г. и 2006 г.

Референдум 1994 г. произвел на свет новую реальность — начало формирования шведской политической подсистемы регулирования предложений Европейского Союза. Экономический кризис стал основной причиной положительного результата референдума¹¹. Тяжесть подготовки программы вступления страны в Евросоюз легла на плечи Кабинета Премьер-министра Швеции К. Бильдта и вице-преьера Б. Вестерберга, которые воспользовались трудным экономическим положением страны начала 90-х годов, программой способствовав установлению положительного баланса удовлетворенности к национальным политическим институтам в стране (в 1995 г. + 12, в 1997 г. + 16). Непосредственно вступление страны в ЕС произошло при правительстве И. Карлссона и вице-премьеров М. Салин и особенно Л. Йелм-Валлен. Удивительным кажется отношение шведов к функционированию наднациональных политических институтов. Вплоть до 1999 г. неудовлетворенность их функционированием только росла с - 28 в 1995 г. до - 45 в первой половине 1999 г. В 2003 г. — время проведения референдума по Евро-зоне — процент неудовлетворенных несколько снизился, составив в 2004 г. - 13. Скептицизм стал неотъемлемой чертой шведского электорального мышления.

Если рассматривать баланс удовлетворенности с точки зрения влияния референдумов на формирование шведской политической подсистемы координации вопросов Европейского Союза, то в 1995 г. регулирование предложений в данной подсистеме подпало под ведение Министерства иностранных дел Швеции, которое начиная с этого года наладило повседневную координацию вопросов ЕС. Все же референдум не был подготовлен МИДом страны. В этом большая заслуга Кабинета Премьер-министра Швеции К. Бильдта. В 1996 г. Кабинет Премьер-

¹¹ Подробнее об этом в уже упоминавшейся работе Й. Густавссона: Gustavsson J. The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership. Lund: Lund University Press, 1998.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

министра встал на путь возвращения влияния в «строящейся политической подсистеме».

В контексте анализа баланса удовлетворенности надо отметить, что в Швеции в отличие от Дании референдум не производил такого влияния на решения и мировоззрение общества и политической подсистемы. Более мощным источником этого влияния в Швеции необходимо признать другой источник «внешних пертурбаций» — принятие государственных политических решений.

Теперь следует коротко остановиться на анализе баланса доверия в политических подсистемах координации вопросов ЕС в Дании и Швеции (см. табл. 6). Здесь надо отметить следующее: необходимо отличать доверие, которое существует в обществе к ЕС — подобное доверие мы можем охарактеризовать как коллективное, — и неформальное доверие в политической подсистеме.

Как отмечают У. Педерсен и Т. Олсен, «распределение баланса доверия кажется удивительным. В Дании существует относительное большинство, не удовлетворенное национальной демократией по сравнению с тем, кто не удовлетворен работой демократии в Евросоюзе. Данная тенденция характерна для страны с начала 70-х до середины 80-х годов. С 1994 по 2001 г. появилось больше тех, кто был не удовлетворен европейской демократией, чем тех, кто удовлетворен. В период с 1995 по 2006 г. как в Швеции, так и в ЕС в целом прослеживается и другая тенденция — появляется подавляющее большинство тех, кто удовлетворен национальной демократией. Однако и в Швеции, и в Дании, за исключением нескольких лет, существовало большинство, испытывавшее больше неудовлетворение, чем удовлетворение европейской демократией. Это не так заметно в ЕС-15, когда число неудовлетворенных было равным удовлетворенным»¹².

¹² Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europæiske skruer: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige. København: Jurist og Økonomforbundets Forlag. P. 42. 2008.

Таким образом, референдумы 1993 г. в Дании и 1994 г. в Швеции дали неплохие результаты в плане установления баланса доверия к национальным демократическим институтам, регулирующим вопросы Евросоюза. Тогда как на протяжении всех 90-х годов в Дании можно проследить тенденцию более или менее равного отношения доверия как к национальным акторам министерской сети, так и к национальным акторам парламентской сети (в среднем процент составляет + 38), в первом десятилетии нашего века уже налицо снижение процента доверия к национальным акторам министерской сети, который достигает критической точки в 2004 г. (- 6). В то же время доверие к национальным акторам парламентской сети постепенно растет начиная с 1993 г. Это может, как и в случае с балансом удовлетворенности, свидетельствовать о все возрастающей роли Кабинета Премьер-министра в процессе координации предложений Европейского Союза. Несмотря на провал референдума по Амстердамскому трактату, Кабинет Премьер-министра не потерял того доверия, которое ему было оказано в 90-х годах. Подобный сценарий развития событий может говорить также о растущей роли заинтересованных организаций (лоббирующих предложения через представителей партий в Европейской комиссии Дании) и, таким образом, реализации принципа субсидиарности.

Ту же тенденцию можно разглядеть и в другой скандинавской стране — Швеции. Постоянный рост доверия к национальным парламентам и низкий уровень доверия к акторам министерской сети.

Интересно, что в 1995 г. — году, означавшем начало формирования новой политической реальности, новой политической подсистемы, — в Швеции показатель отношения доверия к правительственным министерствам был меньше нуля, как и в ЕС-15 в целом, тогда как именно МИД страны занял ведущие позиции в деле регулирования вопросов ЕС. Настроение электората, на референдуме проголосовавшего за инициативу коалиции двух Кабинетов Премьер-министров — К. Бильдта и И. Карлссона, последний

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

достаточно хорошо уловил. Это явилось началом перехода инициативы из рук МИДа в руки коалиции Премьер-министра, к тому же подкрепленное уже упоминавшимся учреждением Министерства по европейским делам. Позже политическое решение 1996 г. закрепило такое настроение общественности.

Таким образом, можно согласиться с У. Педерсеном и Т. Олсеном в том, что «цифры, показывающие степень доверия и удовлетворенности функционированием демократии, отражают и степень скепсиса населения. Как видно, доверие к европейским институтам растет, также это касается и функционирования демократии в рамках ЕС. В то же время по отношению к институтам ЕС в Брюсселе существует и большая часть скептически настроенных людей. Все же степень скепсиса в скандинавских странах (Дании и Швеции) не такая большая по сравнению с остальными странами Европы. Это особенно затрагивает датчан, у которых показатели скепсиса меньше¹³. Некоторые индикаторы свидетельствуют о сильном отличии Дании и Швеции от остальных стран ЕС (15), особенно в процессе передачи новых политических функций в ЕС»¹⁴.

Влияние референдумов на образование и становление коалиций также достаточно велико. Особенная роль в этом принадлежит референдуму 1993 г. по образованию Европейского Союза, который дал ход трансформации межкоалиционных отношений в датской политической подсистеме и положил начало формирования такой же подсистемы в Швеции. В Дании после 1993 г. коалиции Кабинета Премьер-министра и Ми-

нистерства финансов стали играть более важную роль в координации предложений ЕС в подсистеме. Влияние последней несколько пошатнулось после провала референдума 2000 г. по вопросу вступления страны в зону евро. Референдумы четко обозначили тенденцию объединения различных секторальных министерств в коалиции с Кабинетом Премьер-министра, что, несомненно, говорит о возросшей роли последнего: такими случаями являются объединение Министерства обороны и Кабинета Премьер-министра при создании программы для референдума по Амстердамскому трактату 1998 г., а также объединение усилий Министерства финансов и Кабинета Премьер-министра в вопросах по референдуму 2000 г.

Последний фактор влияния «внешних пертурбаций» представляет собой влияние других политических подсистем на подсистему координации предложений ЕС. В качестве примера автор предлагает проанализировать решения министерств Дании, касающиеся сферы регулирования вопросов Евросоюза. Сегодня можно сказать, что примерно 20–25% законов и распоряжений, которые были введены в Дании, происходили из Брюсселя. Однако существует большая разница в распределении процентов по сферам ответственности министерств. Датские чиновники свидетельствуют, что регулирование вопросов ЕС в 2003 г. больше всего происходило в Министерстве продовольствия (27,3% исполненных законов имели свой источник в Брюсселе). После этого следует Министерство занятости (22,4%), Министерство экономики и промышленности (21,8%), Министерство транспорта (21,5%), Министерство науки и технологий (20,5%) и Министерство окружающей среды (19,3%). На противоположном конце расположены, например, Кабинет Премьер-министра (0%), Министерство финансов (0%), Министерство обороны (0%) и Министерство иностранных дел (2,4%)¹⁵. Однако данные,

¹³ По евроскептицизму как явлению см. сравнительный анализ четырех стран Европейского Союза К. Серенсен : Sørensen C. Eurosepticism: A conceptual Analysis and a Longitudinal, Cross — country Examination of Public Skepticism Towards the European Union, Danish Institute for International Studies/ Institute of Political Science, University of Copenhagen, 2007.

¹⁴ Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europæiske skrue: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige. København: Jurist og Økonomiforbundets Forlag, 2008. P. 43.

¹⁵ Blom-Hansen J. og Grønnergård Christensen J. Den europæiske forbindelse, Aarhus: Magtudredningen, 2004. P. 68.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

приводимые Блом-Хансеном и Кристенсенем, свидетельствуют о том, что цифры даются с определенной неуверенностью, так как значению отдельных законов и распоряжений не придавали важности в исследовании. Все же четверть регистрируемых законов — хорошее подтверждение правильности выбранного пути.

Директивы, касающиеся дел ЕС, превращаются в грозное оружие министерств при обсуждении предложений в специальных комиссиях. Именно этот низовой уровень координации вызывает особый интерес при изучении влияния директив других политических подсистем, поскольку, как уже отмечалось, может рассматриваться как основной форум для дискуссий по вопросам Европейского Союза. По данным Х. Кассима, «95 процентов из всех вопросов ЕС разрешаются в специальных комиссиях, в то время как четыре процента разрешаются в Комиссии ЕС (EU — udvalget). Последний один процент вопросов окончательно разрешается во Внешнеполитической комиссии правительства»¹⁶. Затем данные вопросы следуют для обсуждения в Европейской комиссии Дании.

Г. Кристенсен анализирует целый ряд вопросов, касающихся того, каким образом тенденции централизации и децентрализации сбалансированы на практике. Подвергнув анализу этапы прохождения ряда директив ЕС (в последнем названии нефтяные директивы, директивы по рабочему времени, директивы по транспортировке товаров, директивы по технологии производства продовольственных товаров) в процессе принятия решений, он ясно показал, что исполнение отраслевыми министерствами основной части возложенных на их плечи управленческих задач становится причиной и высокой степени контроля над формулированием политики, а также влияния на

коалиционные образования и ротации в коалициях. Однако данное исполнение отличается в зависимости от рассматриваемого вопроса — от сферы принятия решений¹⁷.

Самая значительная секторизация происходила в вопросах о нефтяных директивах, когда Министерство энергетики в тесной координации с заинтересованными организациями (в роли которых выступают нефтяные компании) и экспертными группами проводит свою собственную линию координации, которая без изменений преодолевает функционально пересекающуюся координационную систему. Секторизация нарушилась в последней фазе принятия решений, после того как ряд членов правительства обратили внимание на то, что существует вопрос, в котором ставятся на карту суверенные интересы Дании и Министерство энергетики потеряло почву под ногами. Здесь же можно сказать, что имеет место быть и тенденция централизации, поскольку Премьер-министр принимает участие в рассмотрении директивы. Данный вопрос также является примером того, как координация ЕС иногда заканчивается провалом. Секторизация в такой ситуации представляется как отражение перекрещивающихся функциональных подсистем. В Дании этот процесс пересечения более всего виден в работе специальных комиссий. При подобном перекрещивании взаимозависимость является источником либо координации, либо конфликта¹⁸. Данный случай является ис-

¹⁶ Kassim, H. 2000. Conclusion: The National Coordination of EU Policy: Confronting the Challenge. P. 235–265 in: H. Kassim, B.G. Peters & V. Wright (eds.). *The National Coordination of EU Policy. The Domestic Level*. Oxford: Oxford University Press.

¹⁷ Nedergaard P. *Organiseringen af Den Europæiske Union. Bureaokrater og institutioner: EU — forvaltningens effektivitet og legitimitet*. Handelshøjskolens Forlag. København. 2005. P. 385.

¹⁸ Подробнее об этом см.: Fenger M., Klok P. - J. Interdependency, beliefs, and coalition behavior: A contribution to the advocacy coalition framework // *Policy Sciences* 34: 157–170. P. 162. 2001. Более разработанный анализ взаимозависимости см. в работе: Sobeck J. *Comparing Policy Process Frameworks: What Do They Tell Us About Group Membership and Participation for Policy Development?* // *Administration & Society* 2003; 35; 350. В оригинальной версии Зафанте и Сабатьер развивают данную идею о перекрещивающихся функциональных политических под-

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

точником именно координации, при которой у акторов превалирует симбиотическая взаимозависимость. Политическая подсистема энергетики напрямую соприкасается и оказывает влияние на подсистему регулирования вопросов ЕС. Здесь Министерство энергетики попыталось самостоятельно решить координационный вопрос, не входя в какую-либо коалицию в комиссиях, таким образом, осуществляя секторизацию. Кабинет Премьер-министра вмешался в разрешение данной ситуации на консенсусной основе, доверяясь своим экспертам, которые и вынесли окончательный вердикт, отстранив Министерство энергетики от участия в данном регулировании. Следует отметить также, что МИД Дании не сыграл большой роли в разрешении ситуации, хотя доля участия этого министерства в Комиссии энергетической политики (*Energipolitiske spørgsmål*) почти равнозначна участию Министерства энергетики¹⁹. МИД, являясь изначально актором, скептически настроенным к процессу европейской интеграции, часто пытается сократить поток информации для остальных секторальных министерств. Причина этого видится также и в том, что Министерство иностранных дел имеет достаточно сильную экспертную базу (которая включает в себя специалистов из всех экономических и политических сфер) и боится потерять эти экспертные команды, а вместе с ним и влияние в той же степени, в какой сделал это шведский МИД. Таким образом, МИД противостоит вмешательству в систему координации акторов других политических подсистем, а Кабинет Премьер-министра,

системах. Фенгер и Клок предпочли назвать данное образование взаимозависимостями, придав несколько дополнительных черт, поскольку, по их мнению, понятие взаимозависимости имеет более общее значение. Автор следует этому названию. См.: Zafonte M., and Sabatier P. 1998. Shared Beliefs and Imposed Interdependencies as Determinants of Ally Networks in Overlapping Subsystems // *Journal of Theoretical Politics*. 10(4): 473–505.

¹⁹ Nedergaard P. *Organiseringen af Den Europæiske Union. Bureaokrater og institutioner: EU — forvaltningens effektivitet og legitimitet*. Handelshøjskolens Forlag. København. 2005. P. 459.

поддерживая симбиотическое взаимодействие с министерствами, наоборот, способствует данному процессу, ослабляя МИД.

В Швеции ситуация для МИДа страны еще хуже, но в этой стране мы можем говорить о влиянии скорее не других политических подсистем на подсистему координации предложений ЕС, а о принятии политических решений.

Ситуацию относительного конфликта и соперничающей взаимозависимости представляет для нас анализ директив по технологии производства продовольственных товаров — примеры четкого балансирования между координацией и секторизацией. Это скорее исключительный случай, чем правило, но эта ситуация показывает как раз уязвимость системы координации в подсистеме. Отраслевые задачи относительно рассмотрения этих директив изначально были поделены между Министерством здравоохранения и Министерством промышленности. Это означало экстраординарные усилия координации, которые в дальнейшем усилились разногласиями, существовавшими вокруг формулирования политики между затрагиваемыми секторами и внутри последних. Пример показывает, что сильно скоординированная политика не обязательно представляет собой идеальную переговорную линию. В особенности это не касается ситуаций, когда политика производит на свет компромисс, который обеспечивает положительное разрешение ситуаций больших внутренних противоречий интересов²⁰. Недостаточная компетентность двух вышеупомянутых Г. Кристенсеном министерств очень часто приводит к патовым ситуациям, когда перекрещивающиеся функциональные подсистемы не реагируют должным образом на вызовы и оказывают негативное влияние на политическую подсистему координации вопросов ЕС независимо, как указал Г. Кристенсен, от степени скоординированности усилий акторов.

²⁰ Grønnergård Ch. J., Germer P. og Pedersen Th. *Åbenhed, offentlighed og deltagelse i den danske EU — beslutningsproces*. Rapport til Rådet for Europæisk politik. 1994.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

Приложения

Таблица 1. Основные изменения во внутренней политике координации предложений ЕС в Швеции (связана с моделью трансформационной цепи)

Год	Изменения
1994	Создано специальное министерство по европейским делам внутри МИДа Швеции. Повседневная координация европейской политики сосредоточена в руках Секретариата ЕС в МИДе Швеции.
1996	Упразднено Министерство по европейским делам. Функции перешли Государственному секретарю по европейским делам. Повседневная политическая координация сосредоточена в МИДе страны. Основная ответственность за координацию ложится на плечи Кабинета Премьер-министра.
1998	Должность Государственного секретаря по европейским делам переведена в Офис Премьер-министра. Государственный секретарь с этого момента возглавляет Департамент по делам ЕС, созданный путем слияния Секретариата по делам ЕС и одного из союзов МИДа Швеции. Департамент становится ответственным за координацию.
2005	Зам. Премьер-министра и Департамент по делам ЕС образуют горизонтальную линию координации в Правительстве. Все чиновники, занятые в горизонтальной координации вопросов ЕС, переехали из МИДа в Кабинет Премьер-министра.

Источник: Persson Th. Explaining European Union Adjustments in Sweden's Central Administration // Scandinavian Political Studies. Vol. 30. № 2. P. 204–228, p. 214, 2007.

Таблица 2. Основные изменения во внутренней политике координации предложений ЕС в Дании (связана с моделью трансформационной цепи) начиная с 1993 г.

Год	Изменения
1993	Правительство П. Расмуссена: разделение рабочих функций, результатом которого явилось уменьшение роли МИДа, и Кабинет Премьер-министра встал на путь упрочнения своей позиции. Кабинет Премьер-министра получил возможность разрешать вопросы международного ранга, в том числе и по ЕС. Возвышение Министерства финансов, обозначение соперничества последнего с МИДом.
1994	Меморандум о возможности использовать на слушаниях другие постоянные комитеты Парламента помимо Европейской комиссии Дании (Beretning om Regeringens orientering af Folketinget om EU — sager, 20 maj 1995).
1996	Соглашение Европейской комиссии Дании с правительством страны усилило влияние Комиссии на политику в отношении ЕС. Во-первых, относительно имплементации директив ЕС. Во-вторых, относительно директив, адаптированных Европейской комиссией, и других «административных» правил, установленных Брюсселем без прямого вовлечения Совета министров. Европейская комиссия Дании с этого момента информировалась обо всех случаях.
2001	Роль Кабинета Премьер-министра также усилилась во время правительства VK (2001), и позиция Премьер-министра особенно усилилась на заседаниях Европейского совета и правительственных конференций.

Источники: Собственные аналитические выкладки автора; Von Dosenrode S.Z. Danish EU — Policy Making, in Branner H. and Kelstrup M. (eds.) The Danish Policy Towards Europe after 1945: History, Theory and Options, Odense, University of Southern Denmark. P. 250, 2003 ; Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europ iske skrue: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige. P. 72, 2008 ; Интервью с С. Ван Дозенроде от 14.11.2008 и Й. Блом-Хансеном от 16.11.2008.

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ**

Таблица 3. Процентное распределение голосов на референдумах по поводу вступления и членства Дании и Швеции в ЕС, в процентах

Дания	1972	1986	1992	1993	1998	2000
Да	64,3	56,2	49,3	56,7	55,1	46,8
Нет	36,6	43,8	50,7	43,3	44,9	53,2
Швеция	1994		2003			
Да	52,3		42,0			
Нет	46,8		55,9			

Источник: Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europ iske skruer: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige. Jurist og konomforbundets Forlag. København. P. 39. 2008.

Таблица 4. Референдумы в Дании по поводу вопросов ЕЭС / ЕС

Дата	Наименование вопроса	Процент участвовавших	Да (%)	Нет (%)
02.10.1972	Членство Дании в ЕС	90,1	63,3	36,7
27.02.1986	Единый европейский акт	75,8	56,2	43,8
02.06.1992	Маастрихтский договор	83,1	49,3	50,7
18.05.1993	Маастрихтский договор и Эдинбургские соглашения	86,5	56,7	43,3
28.05.1998	Амстердамский договор	74,8	55,1	44,9
28.09.2000	Вступление в третью фазу ЕМС (Евро-зона)	87,6	46,8	53,2

Источник: Официальная статистика Дании.

Таблица 5. Баланс удовлетворенности работой демократических институтов в стране респондентов (Дания и Швеция) и в ЕС

Год	Источники данных											
	1994 Евробар 41	1994 Евробар 42	1995 Евробар 43	1997 Евробар 48	1998 Евробар 49	1999 Евробар 51	1999 Евробар 52	2000 Евробар 53	2000 Евробар 54	2001 Евробар 56	2004 Евробар 61	2006 Евробар 65
Дания												
Удовлет-сть функционированием национал-демократии	- 48	- 61	- 59	- 67	- 43	- 52	- 62	15	- 56	- 42	82	87
Демократи-ей в ЕС	- 10	- 13	1	- 26	- 8	- 30	- 27	58	- 32	2	13	36
Разница	- 38	- 48	- 60	- 41	- 35	- 22	- 35	- 43	- 24	- 44	69	51
Швеция												
Удовлет-сть функционированием национал-демократии	-	-	12	16	15	32	30	89	33	46	48	50

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ

Демократией в ЕС	-	-	- 28	- 37	-39	- 45	- 29	28	- 34	- 16	-13	9
Разница	-	-	40	53	54	77	59	61	67	62	61	41
ЕС-15 (12)												
Удовлетворением национал-демократии	- 3	1	- 2	1	- 1	25	16	55	22	20	11	21
Демократией в ЕС	- 2	- 8	- 10	- 9	- 8	4	- 1	18	- 3	6	3	12
Разница	- 1	9	8	10	7	21	17	37	25	14	8	9

Источник: Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europiske skruer: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige, Jurist og økonomforbundets Forlag. København. P. 43. 2008 ; Pedersen O.K. Transnationalisering og parlamentarisk styreform — Syv demokratiske udfordringer, I O.K. Pedersen, (ed.), EU i forvaltningen. Broen fra Slotsholmen til Bruxelles, København: Jurist og økonomforbundets Forlag. P. 315–338, 321–323.

Таблица 6. Баланс доверия к наднациональным европейским и национальным институтам: баланс доверия рассчитывается вычитанием части, не имеющей доверия к институтам, от части, имеющей данное доверие (в процентах). Опросы не проводились систематически, поэтому данные за некоторые годы отсутствуют

Объект доверия	1993 Евробар 39	1995 Евробар 43	1999 Евробар 52	2000 Евробар 54	2001 Евробар 56	2004 Евробар 61	2007 Евробар 67
Совет Министров							
Дания	15	4	1	1	13	21	18
Швеция	-	- 6	- 4	- 4	12	13	12
ЕС	22	2	9	8	17	9	15
Европейская комиссия							
Дания	5	- 3	- 12	- 11	14	14	32
Швеция	-	- 15	- 5	- 10	8	18	28
ЕС	28	4	15	16	25	18	20
Европейский парламент							
Дания	19	-	35	32	28	15	22
Швеция	-	-	3	4	20	56	29
ЕС	30	-	26	25	33	25	25
Национальные правительства (министерская сеть в Дании и СПФР в Швеции)							
Дания	43	27	-	-	29	- 6	36

**СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ
КОНЦЕПЦИЙ И ПОЛИТИЧЕСКИХ ИНСТИТУТОВ**

Швеция	-	- 1	-	-	17	1	15
ЕС	10	- 3	-	-	4	31	- 3
Национальные парламен- ты (Европейские комис- сии в Дании и Швеции)							
Дания	46	36	-	24	49	32	71
Швеция	-	20	-	7	35	9	44
ЕС	18	5	-	- 6	12	- 19	7

Источником послужили исследования Евробарометра различных лет. ЕС 1993 г. — ЕС-12, в остальные годы ЕС-15.

См. также: Pedersen O.K. og Olsen T.V. Den Europæiske skrue: Demokratisk dynamik i Danmark og Sverige. Jurist og konomforbundets Forlag. København. P. 42. 2008.

Схема 1. Модель причинных механизмов (трансформационной цепи)

Изменение в политической системе (политическая система — совокупность проблемных областей взаимодействия акторов); начало адаптационных процессов

1.



Превалирование коалиции большинства во внешней политике сталкивается с сопротивлением коалиции меньшинства; баланс политических сил

2.



«Политико-интенциональное учение» и неформальные связи коалиции меньшинства; влияние последних на результат

3.



Результат политического действия коалиции меньшинства

Источники: Адаптировано из: Coleman J.S. Foundations of Social Theory, Cambridge : Harvard University Press, 1990; Hedström P. and Swedberg R. Social mechanisms: An introductory Essay, In Social mechanisms: An analytical approach to social theory, Hedstrom P. and Swedberg R. (eds.) Cambridge : Cambridge University Press, 1998.