

ПРОБЛЕМА ЕВРОПЕИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ГОСУДАРСТВАХ — ЧЛЕНАХ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

.....

И. Л. Прохоренко¹

В статье исследуется проблема европеизации как трансформации национальных политических партий в рамках европейского интеграционного проекта. При этом основное внимание уделяется организационной адаптации этих политических партий в условиях меняющейся международной среды, которая создается в ходе европейской интеграции и в процессе формирования и усложнения политического пространства ЕС. Также анализируются последствия появления в партийном аппарате новых влиятельных акторов и перемен в структуре европейских политических партий в связи с процессами децентрализации и федерализации в государствах — членах ЕС.

В качестве теоретико-методологической основы исследования автором был предложен социологический институционализм, сочетающий в себе преимущества организационной теории и неинституционализма. Согласно данному аналитическому подходу транснациональное пространство ЕС рассматривается как некое организационное поле. В этом случае европеизацию национальных политических партий можно интерпретировать в самом общем виде как институциональный изоморфизм в русле одноименной концепции Пола ДиМагджио и Уолтера Пауэла [DiMaggio, Powell, 1983].

Ключевые слова: национальные политические партии ЕС, европейская интеграция, Европейский союз, европеизация, европейское политическое пространство, национальные и региональные партийные элиты, социологический институционализм.

Проблема европеизации национальных политических партий государств — членов Европейского союза ставит три концептуальных вопроса: что представляет собой европеизация; как количественно и качественно измерить степень европеизации этих политических партий, чтобы (и это уже третий вопрос) оценить и решить, является ли эта европеизация успешной и завершённой?

Если говорить о самом феномене европеизации, его можно рассматривать как процесс, идущий в двух противоположных направлениях — как сверху вниз (от европейских институтов к государствам-членам), так и снизу вверх (от нацио-

¹ Прохоренко Ирина Львовна – кандидат политических наук, ведущий научный сотрудник Института мировой экономики и международных отношений Российской академии наук, Москва, Россия. Эл. почта: irinapr@imemo.ru

Публикация подготовлена при финансовой поддержке РГНФ, проект № 14-07-00046а «Участие Европейского Союза в глобальном хозяйственном управлении: организационный анализ».

нального и даже субнационального уровней к европейскому) [Bomberg, Peterson, 2000; Börzel, 2002]. По всей видимости, европеизация предполагает и горизонтальные связи в рамках европейского интеграционного проекта. Европейская интеграция при этом отнюдь не выступает как некая независимая переменная, как полагали прежде некоторые исследователи [Nix, Goetz, 2000]: изменения в структурах и политическом процессе на национальном и субнациональном территориальных уровнях происходят не только в ответ на интеграцию.

В узком смысле европеизация — это процесс создания, распространения и институционализации формальных и неформальных правил, процедур и норм, которые согласуются и утверждаются в ходе политического процесса на наднациональном уровне в Евросоюзе, а потом закрепляются в национальном законодательстве государств-членов [Radaelli, 2003]. Однако европеизацию можно и нужно рассматривать более широко: и как расширение внешних границ, и как развитие институтов на европейском уровне, в том числе и путем проникновения принципов национальных систем управления, и как экспорт форм политической организации, и как проект политической унификации [Olsen, 2002]. И в этом процессе особенно велика роль личности, отдельных индивидов — представителей политических элит.

Политические партии, в отличие от тех или иных групп интересов, представляют собой институты, выполняющие чрезвычайно важные функции в обществе и государстве. Выражая и агрегируя политические интересы, мобилизуя и ориентируя граждан, интегрируя их в практику политического участия, наконец, легитимируя власть и подготавливая кадры для политической власти, партии организуют политическую коммуникацию и взаимодействие между государством и гражданским обществом [Перегудов, Лапина, Семененко, 1999; Холодковский, 2013]. Не менее значимую роль политические партии, партийно-политические элиты играют в европейском интеграционном проекте, элитистском по своей сути, в формировании транснационального политического пространства Европейского союза.

Говоря о европеизации национальных политических партий, надо сказать, во-первых, о том, что европейская интеграция изменила среду, в которой функционируют эти партии, создав европейский наднациональный центр принятия решений и систему общеевропейских норм и правил. Начиная с конца 1980-х гг., в результате серии договоров значительно расширились полномочия Европейского парламента, усилились наднациональные элементы в системе функционирования Евросоюза и расширились направления и сфера его деятельности [Кавешников, 2010; Wallace, Pollack, Young, 2010].

Институциональное усиление Европарламента, с одной стороны, требовало от национальных политических партий перемен в организационном устройстве и системе принятия политических решений, с другой — согласования важной и постоянно расширяющейся активности депутатов Европейского

парламента с повседневной работой, которую проводят политические партии на национальном уровне. В известной степени этому мешает сам принцип деления на политические фракции Европарламента — не по национальным делегациям, а по партийной, идейно-политической принадлежности.

Аналогичным образом встала задача интегрировать деятельность представителей политических партий в различных формациях Совета ЕС, в его комитетах постоянных представителей и рабочих группах, в Европейском совете и на межправительственных конференциях. Особое значение имело участие руководства политических партий, которые формировали или входили в коалиционные национальные правительства, в работе Совета министров и Европейского совета. Например, именно такого рода участие представителей Всегреческого социалистического движения ПАСОК в рутинной работе институтов и органов ЕС в 1980-е гг. способствовало снижению уровня и смягчению евроскептицизма в этой политической партии [Verney, 2012]. А ведь достаточно вспомнить, что представители ПАСОК в свое время лидировали по количеству случаев использования национального права вето в Европейском политическом сотрудничестве в рамках существовавшего до Маастрихтского договора механизма координации внешней политики Европейского сообщества.

Можно уверенно говорить о том, что европейская интеграция, создавая для национальных политических партий новые арены политического взаимодействия на межправительственном и наднациональном уровнях, оказывает давление на эти партии с целью их организационной адаптации.

Европейская интеграция создала новую категорию политических акторов, которые играют новую и все большую роль в политике национальных партий, обладают все большими формальными полномочиями и достаточной автономией, забирают себе все большую часть административных, политических и финансовых ресурсов партии. В первую очередь это евродепутаты, которые действуют преимущественно на наднациональном уровне, это члены руководства политических партий, которые имеют опыт работы в национальном парламенте, и прежде всего в парламентских комитетах по вопросам европейской интеграции и взаимодействия с институтами ЕС и министерствах подобного профиля. Это также эксперты — специалисты по европейской интеграции, которые трудятся в партийном аппарате на европейском, национальном и субнациональном уровнях, чья задача — предоставлять экспертизу по вопросам многоуровневого управления в ЕС. Даже формальная организационная структура политических партий претерпела изменения: практически во всех партиях, за исключением разве что маргинальных, которым не удастся преодолеть избирательный барьер на национальных и региональных выборах, появились в обязательном порядке управление, отдел или департамент по вопросам европейской интеграции. Подобные подразделения существуют и в тех политических партиях, которые стоят на позициях евроскептицизма.

Таким образом, налицо две основные тенденции: европейская интеграция перераспределяет властные полномочия внутри национальных политических партий в пользу, с одной стороны, партийных элит, а с другой — аппаратных экспертов по вопросам управления в Евросоюзе.

Последствия усиления партийных элит в различных государствах — членах ЕС носит неодинаковый характер. Например, для Южной Европы это имеет ключевое значение, поскольку выливается в усиление авторитарных тенденций в партийном строительстве и во многих случаях служит причиной внутривластных споров, разногласий и конфликтов, а в конечном итоге еще более способствует утрате доверия рядовых избирателей.

В связи с этим достаточно напомнить о возникновении новых политических партий в политическом ландшафте Испании. В последние годы инициаторами создания таких партий стали евродепутаты и представители руководства ведущих политических сил страны — Народной партии и Испанской социалистической рабочей партии. Это центристская партия «Союз, прогресс и демократия» во главе с Росой Диес, ранее состоявшей в рядах ИСРП, и правоцентристская партия «Голос» (Vox), среди лидеров которой бывший евродепутат и заместитель председателя Европейского парламента Алахо Видаль-Куадрас Рока. Появление таких партий, отбирающих голоса электората у двух ведущих общенациональных партий страны, грозят нарушить и без того неустойчивое равновесие квазидвухпартийной системы страны.

Такого рода риски усиливают и электоральные успехи на выборах в Европарламент в мае 2014 г. новой гибридной партии «Podemos» (исп. «Мы можем»). Созданная в январе 2014 г. как общественно-политическое движение на базе самоорганизовавшихся ячеек протестного «Движения 15-го мая» («Движения возмущенных») и официально зарегистрированная в марте 2014 г. в качестве политической партии «Podemos» получила 5 депутатских мест в Европарламенте нового состава из 54, которые отведены Испании (что составляет около 8% голосов испанских избирателей).

В свою очередь, усиление влияния в партиях экспертов по европейской интеграции, особенно в период кризисного развития, с одной стороны, и в условиях трансформации политических механизмов европейской интеграции — с другой, содействует в известной мере росту значения экономических факторов в динамике политико-идеологических воззрений, в том числе настроений евроскептицизма.

Наконец, в условиях европейской интеграции, когда наблюдается рост объема числа полномочий региональных и местных властей в системе многоуровневого управления ЕС, происходят существенное увеличение количества и рост влияния автономистских (в прежней терминологии — регионалистских) партий, которые ставят целью достижение большей автономии для конкретной территории.

Эксперты подсчитали, что к началу 1990-х гг. в Западной Европе действовали 45 автономистских партий, которые имели прочную организационную структуру и на регулярной основе участвовали в электоральных процессах всех уровней [Lane, McKay, Newton, 1991]. Спустя десять лет их насчитывалось уже 93, из них 30 были влиятельными игроками в политической системе своего региона и государства в целом, формируя многоуровневую модель конкуренции и соперничества между политическими партиями [Masseti, 2009]. Этому способствовали процессы децентрализации в государствах-членах.

Автономистским партиям удавалось входить в правительственные коалиции (к примеру, в Италии) или оказывать парламентскую поддержку общенациональным партиям, которые не получили по итогам всеобщих выборов абсолютного большинства депутатских мест (как это регулярно происходило в постфранкистской Испании). Тем самым они оказывались «мотором» процессов децентрализации в государстве, оказывая прямое или косвенное давление на правительственные партии, добиваясь реформ в системе государственного устройства и управления (так происходило в Испании и Италии).

Одновременно имело место появление и/или усиление влияния региональных отделений общенациональных партий, которые формально уже стали общенациональными и все более обретают в ходе процессов федерализации и децентрализации в государствах-членах собственную специфику, особую региональную идейно-политическую и партийную самоидентификацию.

Одним из наиболее показательных примеров в этом отношении может служить Испания, политическая система которой локализована, а модель управления является многоуровневой [Прохоренко, 2010]. Во всех образованных по территориальному принципу 17 регионах (автономных сообществах) страны, которая формально остается унитарным государством, активно действуют региональные организации как консервативной Народной партии, так и левоцентристской Испанской социалистической рабочей партии (ИСРП). В силу исторических особенностей организационная структура испанских правых более иерархична и во многом авторитарна. Напротив, ИСРП как массовая партия строится по федеративному принципу, что предполагает формальную автономию территориальных организаций, степень которой во многом зависит от силы регионализма в том или ином автономном сообществе.

Следуя в основном партийной дисциплине и генеральной линии партии, консерваторы и социалисты в регионах тем не менее зачастую вынужденно оказываются сторонниками дальнейшей децентрализации асимметричного испанского государства автономий, защищая интересы конкретной территории в национальном политическом пространстве и соревнуясь с автономистскими партиями за местный электорат. Непростая ситуация в этом плане сложилась в Каталонии, где исторически сильны сепаратистские настроения, а партийная система имеет достаточно высокую степень фрагментации. В пост-

франкистский период ни одной из партий не удавалось получить даже простое большинство голосов избирателей, что усиливает конкуренцию между ними.

Однако надо иметь в виду, что центральное руководство общенациональных партий в Испании, как и в некоторых других европейских государствах, соглашается предоставить организационную автономию своим территориальным отделениям для их более эффективной межпартийной борьбы за голоса избирателей в регионе. Ведь межпартийное соперничество не ограничивается исключительно проблемой самоуправления региона и его интересами, отличными от остальных, а касается широкого круга разнообразных вопросов повседневной жизни, которые требуют знаний управленцев и опыта рутинной административной деятельности.

В меньшей степени, чем в Испании, эта тенденция к децентрализации организационной структуры общенациональных партий и процесса принятия партийных решений происходит также в Великобритании — в случае с Лейбористской партией в Шотландии и Уэльсе [Laffin, Shaw, Taylor, 2007]. Подобная практика наблюдается в последние годы и в политически стабильных институционально симметричных федерациях Европы: в Германии — в случае Социал-демократической партии Германии и Христианско-демократического союза [Deterberk, Jeffrey, 2009], в Австрии — в отношении Австрийской народной партии и Социал-демократической партии Австрии [Fallend, 2004].

К важнейшим функциям политических партий относятся отбор и воспитание политических деятелей для элит всех уровней. Можно утверждать, что автономистские партии рекрутируют и формируют главным образом, если не исключительно, субнациональные элиты, укрепляя вертикальные связи между ними и населением конкретного региона, осуществляя политическую социализацию граждан и проводя политику территориальной идентичности как доминирующей среди множества идентичностей. В отличие от территориальных организаций общенациональных партий, основной активной зоной деятельности автономистских партий является именно регион.

В этом плане неоднозначный и ситуативный характер носит ответ на вопрос, представителей и лидеров каких элит готовят местные отделения общенациональных партий, которые приобрели новое качество партий общенациональных, проводят ли эти партии и укрепляют ли достаточно эффективно вертикальные связи между государством и гражданами. Данный вопрос следует рассматривать, принимая в расчет характер отношений и уровень конфликтности между различными ветвями власти, между всевозможными территориальными уровнями управления, количество и остроту спорных проблем, стоящих перед обществом.

Отнюдь не всегда представители региональных офисов общенациональных партий добиваются карьерных достижений на центральном уровне и имеют влияние в национальном парламенте, становясь частью национальной по-

литической элиты. К примеру, как полагают некоторые эксперты, в Испании, которая превратилась в последние десятилетия в одно из наиболее децентрализованных государств, исторические особенности, специфика сложившейся политической системы, формальные и неформальные нормы и практики партийно-политической жизни предопределили существование двух «политических классов» — национального и субнационального, которые довольно обособлены друг от друга [Montero, 2007].

Подводя итоги рассмотрения проблемы европеизации национальных политических партий в государствах — членах Европейского союза, следует отметить, что этот вопрос все еще требует концептуального уточнения. Исследовательского интереса заслуживают также вопросы измерения и оценки европеизации, в том числе применительно к оценке динамики национальных политических партий. Можно предположить, что организационная адаптация и приспособление политических партий в условиях европейской интеграции и во многом — в ответ на европейскую интеграцию не привели к их институциональной конвергенции. Разнообразие и непохожесть национальных и субнациональных партийно-политических систем сохраняются и будут присутствовать в обозримом будущем, несмотря на схожие тенденции в процессах партийного строительства.

Библиографический список

1. Кавешников, Н. Ю. (2010). *Трансформация институциональной структуры Европейского союза*. Москва: Навона.
2. Перегудов, С. П., Лапина, Н. Ю., Семенов И. С. (1999). *Группы интересов и российское государство*. Москва: УРСС.
3. Прохоренко, И. Л. (2010). *Территориальные сообщества в политическом пространстве современной Испании*. Москва: ИМЭМО РАН.
4. Холодковский, К. Г. (2013). *Самоопределение России*. Москва: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН).
5. Bomberg, E. & Peterson, J. (2000). Policy transfer and Europeanization: Passing the Heineken test? *Queen's Papers on Europeanization*, 2, 1-43. Retrieved from http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Filetoupload,38445_en.pdf.
6. Deterberk, R. & Jeffrey, Ch. (2009). Rediscovering the region: territorial politics and party organizations in Germany. In Swenden, W. and Maddens, B. (Eds.). *Territorial party politics in Western Europe* (pp. 63-85). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
7. DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological review*, 48 (2), 147-160. DOI: 10.2307/2095101.
8. Fallend, F. (2004). Joint, nor separate arenas: party systems and coalitions building at the national and provincial level in Austria since the mid-1980'. In Hrbek, R. (ed.). *Political parties and Federalism* (pp. 83-96). Baden-Baden: Nomos.

9. Hix, S. & Goetz, K. H. (2000). *Introduction: European integration and national political systems*. *West European Politics*, 23 (4), 1-26.
10. Laffin, M., Shaw, E. & Taylor, G. (2007). The new sub-national politics of the British Labour Party. *Party Politics*, 13 (1), 88-108.
11. Lane, J.-E., McKay, D. & Newton, K. (1991). *Political data handbook: OECD Countries*. Oxford: Oxford University press.
12. Massetti, E. (2009). Regionalist party positions in the multi-dimensional ideological space: a framework for analysis. *Regional and Federal Studies*, 19 (4/5), 501-531.
13. Montero, A. (2007). The Limits of decentralisation: legislative careers and territorial representation in Spain. *West European Politics*, 30 (3), 573-594.
14. Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 5 (5), 921-952. DOI: 10.1111/1468-5965.00403.
15. Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone K., Radaelli C.M. (Eds.). *The Politics of Europeanization* (pp. 27-55). Oxford: Oxford University Press.
16. Verney, S. (2012) *Euroscepticism in Southern Europe: A diachronic perspective*. Abingdon: Routledge.
17. Wallace, H., Pollack, M. A., Young, A. R. (Eds.) (2010). *Policy-Making in the European Union (New European Union)*. Oxford: Oxford University Press.

Статья поступила в редакцию 28.06.2014.

.....

PROBLEM OF EUROPEANIZATION OF NATIONAL POLITICAL PARTIES IN THE MEMBER-STATES OF THE EUROPEAN UNION

I. L. Prokhorenko

Prokhorenko Irina Lvovna, PhD (Politics), Leading Researcher, Institute of World Economy and International Relations, Russian Academy of Sciences (IMEMO RAN), Moscow, Russia.
E-mail: irinapr@imemo.ru.

The article explores the problem of Europeanization as a transformation of national political parties within the framework of the European integration project. The author focuses on the organizational adaptation of the EU national political parties under conditions of a transforming international environment, which is emerging in the course of European integration and the complex dynamics of the EU political space. The appearance of new influential actors in the party apparatus and changes in the structure of the European political parties in connection with the processes of decentralization and federalization in the EU member-states are also analyzed.

The author uses sociological institutionalism as a research methodology, which combines advantages of organizational theory and neo-institutionalism. According to this analytical approach, the EU transnational space is regarded as an organizational field. In this case the phenomenon of Europeanization of national political parties may be generally interpreted as institutional isomorphism in line with the concept of the same name, proposed and elaborated by Paul DiMaggio and Walter Powell (e.g. DiMaggio and Powell, 1983).

Key words: EU national political parties, European integration, European Union, Europeanization, European political space, national and regional party elites, sociological institutionalism.

References

1. Kaveshnikov, N. Yu. (2010). *Transformacija institucional'noj struktury Evropejskogo sojuza* [Transformation of the European Union Institutional Structure] Moscow: Navona.
2. Peregudov, S. P., Lapina, N. Yu. & Semenenko I. S. (1999). *Gruppy interesov i rossijskoe gosudarstvo* [Groups of Interest and Russian State]. Moscow: URSS.
3. Prokhorenko, I. L. (2010). *Territorial'nye soobshhestva v politicheskom prostranstve sovremennoj Ispanii* [Territorial Communities in the Modern Spain Political Space]. Moscow: IMEMO RAN.
4. Kholodkovsky, K. G. (2013). *Samopredelenie Rossii* [Self-identity of Russia]. Moscow: Rossijskaja politicheskaja jenciklopedija [Russian Political Encyclopedia] (ROSSPEN).
5. Bomberg, E. & Peterson, J. (2000). Policy transfer and Europeanization: Passing the Heineken test? *Queen's Papers on Europeanization*, 2, 1-43. Retrieved from <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38445,en.pdf>.
6. Deterberk, R. & Jeffrey, Ch. (2009). Rediscovering the region: territorial politics and party organizations in Germany. In *Swenden, W. and Maddens, B. (Eds.). Territorial party politics in Western Europe* (pp. 63-85). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
7. DiMaggio, P. & Powell, W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological review*, 48 (2), 147-160. DOI: 10.2307/2095101.
8. Fallend, F. (2004). Joint, nor separate arenas: party systems and coalitions building at the national and provincial level in Austria since the mid-1980'. In Hrbek, R. (ed.). *Political parties and Federalism* (pp. 83-96). Baden-Baden: Nomos.
9. Hix, S. & Goetz, K. H. (2000). Introduction: European integration and national political systems. *West European Politics*, 23 (4), 1-26.
10. Laffin, M., Shaw, E. & Taylor, G. (2007). The new sub-national politics of the British Labour Party. *Party Politics*, 13 (1), 88-108.
11. Lane, J.-E., McKay, D. & Newton, K. (1991). *Political data handbook: OECD Countries*. Oxford: Oxford University press.
12. Massetti, E. (2009). Regionalist party positions in the multi-dimensional ideological space: a framework for analysis. *Regional and Federal Studies*, 19 (4/5), 501-531.
13. Montero, A. (2007). The Limits of decentralisation: legislative careers and territorial representation in Spain. *West European Politics*, 30 (3), 573-594.
14. Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *Journal of Common Market Studies*, 5 (5), 921-952. DOI: 10.1111/1468-5965.00403.
15. Radaelli, C. M. (2003). The Europeanization of Public Policy. In Featherstone K., Radaelli C. M. (Eds.). *The Politics of Europeanization* (pp. 27-55). Oxford: Oxford University Press.
16. Verney, S. (2012) *Euro-scepticism in Southern Europe: A diachronic perspective*. Abingdon: Routledge.
17. Wallace, H., Pollack, M. A., Young, A. R. (Eds.) (2010). *Policy-Making in the European Union (New European Union)*. Oxford: Oxford University Press.