Институциональные уровни анализа и эволюция отношений России и Евросоюза: некоторые вопросы теории и практики¹

Т.А. Романова

Романова Татьяна Алексеевна — к.полит.н., доцент кафедры европейских исследований, Санкт-Петербургский государственный университет; доцент, факультет мировой экономики и мировой политики, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; Российская Федерация, 191060 Санкт-Петербург, ул. Смольного, д. 1/3; E-mail: t.romanova@spbu.ru, romanova@mail.sir.edu

Концепция уровней анализа — прекрасный инструмент для изучения эволюции международных отношений; уровни можно выделить на основе структурного, институционального и тематического подходов. Настоящая статья фокусируется на институциональном подходе, где межправительственный уровень (МПУ) — традиционные контакты глав государств, правительств, министров, трансправительственный уровень (ТПУ) — взаимодействие чиновников среднего и низшего ранга соответствующих стран, а транснациональный уровень (ТНУ) — диалог негосударственных игроков (бизнеса, неправительственных организаций, эпистемных сообществ). ТПУ и ТНУ были выделены в трудах Р. Кеохейна и Дж. Ная о взаимозависимости, но расцвет исследований произошел благодаря постоянной активизации трансграничных связей госслужащих, бизнеса, неправительственных организаций и экспертов. Признано, что связи на ТПУ и ТНУ стабилизируют отношения международных акторов.

Настоящая статья предлагает уточнить положения о стабилизирующем потенциале ТПУ и ТНУ. Во-первых, необходим учет того, как государство определяет автономию госслужащих от политического уровня государства. Во-вторых, институты власти регулируют степень самостоятельности бизнеса и неправительственных организаций. Трансправительственные и транснациональные связи выполняют стабилизирующую функцию только там, где обеспечена независимость государственного аппарата в технических вопросах, и где сильны бизнес и гражданское общество. В-третьих, важна реальная экономическая взаимозависимость стран, которая формирует конкретную повестку сотрудничества. Интенсификация торговых и инвестиционных потоков не всегда создает реальную взаимозависимость. В этом случае контакты на ТПУ и ТНУ носят формальный характер, не возникает сотрудничества, позволяющего пройти через фундаментальные потрясения в отношениях на МПУ.

Эмпирическая часть демонстрирует, что расширение связей России и ЕС закономерно повлекло уплотнение ТПУ и ТНУ, но они не стабилизировали отношения Москвы и Брюсселя после украинского кризиса 2014 г. Евросоюз способствовал разрушению экономических связей на ТПУ и ТНУ, а Россия играла деструктивную роль в транснациональных некоммерческих отношениях. МПУ также негативно действовал на такую часть ТНУ, как эпистемное сообщество, ведя к ее политизации. Объяснить такое развитие событий можно только предложенными нами уточнениями существующей теории ТПУ и ТНУ. Статья также рекомендует для преодоления сложившегося кризиса восстанавливать целенаправленно ТПУ и ТНУ взаимодействия.

Ключевые слова: отношения России и ЕС; трансправительственный; транснациональный; взаимозависимость; бизнес; гражданское общество; неправительственные организации; третий сектор; эпистемные сообщества

¹ Статья поступила в редакцию в марте 2016 г.

Проблема уровней анализа в теории международных отношений

Термин «уровни» прочно вошел в современную науку, поскольку эта «пространственная метафора» дает нам «таксономические удобства» [Bunge 1960, p. 41, 52]. В теории международных отношений уровни анализа возникли в конце 1950-х годов, когда К. Уолтц выявил три обоснования войны: природа человека, действия государства и влияние системы [Waltz, 1959]. Дж.Д. Сингер, размышляя над работой Уолтца, пишет, что исследователь «может выбрать цветок или сад, скалу или каменоломню, дерево или лес» [Singer, 1961, p. 77]. Эту аргументацию прекрасно прояснил Уолтц, сравнив уровни анализа с макро- и микроэкономикой, разница между которыми не в том, насколько большую реальность они исследуют, а в том, как «они приближаются к объекту исследования и как конструируется теория, которая их объясняет» [Waltz, 1979, p. 110].

Споры относительно уровней анализа развивались по двум направлениям. С одной стороны, дискуссия шла вокруг того, на основе какого критерия выделять уровни, сколько их должно быть, какой из них определяющий, каково взаимодействие между ними. С другой стороны, был поставлен вопрос о разделении элементов анализа (units of analysis) и уровней анализа (levels of analysis) [Moul, 1973; Yurdusev, 1993], т.е. онтологических и эпистемологических аспектов.

А. Вендт справедливо отметил, что «проблема уровня анализа — это проблема... оценки относительной важности каузальных факторов на разных уровнях социальной агрегации в объяснении поведения заданной единицы анализа» [Wendt, 1991, p. 387]. Преимущество эпистемологического фокуса состоит также в возможности синтеза уровней анализа [Ray, 2001, p. 355–356; Onuf, 1995] и в отказе от исключительно иерархического принципа их выделения. Это и определяет наш выбор эпистемологической трактовки, поскольку нам важно как выделение уровней, так и изучение их взаимодействия и удельного веса в ходе эволюции отношений акторов.

Существует три подхода к выделению уровней анализа [Romanova, 2011, 2015]; проиллюстрируем их на примере отношений России и ЕС. Структурный — это отношения России с ЕС как блоком и с его странами-членами. Он ныне становится сложнее за счет добавления на стороне России Евразийского экономического союза (ЕАЭС), теперь ЕС и его члены также могут выстраивать отношения и с Россией, и с ЕАЭС. Тематический подход был популяризирован как столкновение интересов России и ценностей ЕС. В действительности для обеих сторон характерно и то, и другое, а отношения могут развиваться и на уровне концептуальных целей/ценностей, и на уровне задач в конкретной сфере, и, наконец, на уровне инструментов их реализации. Наконец, есть «институциональный» подход: это выделение межправительственного, трансправительственного и транснационального уровней (МПУ, ТПУ и ТНУ). Этот последний подход и анализируется в данной статье, но будет продемонстрирована и его связь с тематическими уровнями анализа.

Цель статьи — предложить уточнения в концепцию ТПУ и ТНУ и протестировать их на примере отношений России и Евросоюза. В соответствии с данной целью поставлены три задачи: проанализировать основные теоретические положения, лежащие в основе институциональных уровней анализа, предложить элементы коррекции этих положений, а также протестировать эти теоретические положения на примере отношений России и ЕС на современном этапе. Каждая из этих задач решается в последующих разделах статьи. В заключении также представлены рекомендации по преодолению современного кризиса отношений России и ЕС.

Институциональные уровни анализа: существующая теория

Суть институционального подхода к уровням анализа состоит в том, что контакты государств и других акторов не исчерпываются МПУ (т.е. саммитами, встречами на уровне высших должностных лиц или министров). Они также развиваются на ТПУ и ТНУ. Зерно этого подхода можно найти в трудах Н. Анжелла о том, что экономическая взаимозависимость сокращает возможности войны [Angell, 1910]. Позднее А. Уолферс отметил, что на ход развития мировых событий нередко оказывает влияние частный бизнес [Wolfers, 1959]. Однако развили суть ТПУ и ТНУ Р. Кеохейн и Дж. Най в контексте взаимозависимости государств. Они ввели термин «транснациональный» для обозначения связей, не контролируемых центральными органами государства [Nye, Keohane, 1971, p. 329–330]. Эти связи способствуют международному плюрализму, повышают взаимозависимость государств, ограничивая их свободу и расширяя их возможности влиять друг на друга [Ibid., p. 337]. Чуть позднее Кеохейн и Най разделили связи на трансправительственные и транснациональные [Keohane, Nye, 1974].

И ТПУ, и ТНУ подразумевают неиерархическое, сетевое взаимодействие участников [Powell, 1990; Keck, Sikkink, 1999]. Эти сети гибки и быстры в обмене информацией и ее интерпретации, в обучении и социализации [Dolowitz, Marsh, 2000], но не всегда прозрачны [Börzel, 1998; Slaughter, 2004; Stone, 2008]. Развитие и ТПУ, и ТНУ обусловлено технологическим прогрессом, прежде всего развитием средств коммуникации, а также усложнением государственного регулирования, возрастанием важности экспортного знания, глобализацией экономики.

ТПУ — это «комплекс прямых связей между подразделениями различных правительств, которые не контролируются и не направляются непосредственно политикой кабинета или основными должностными лицами этих государств» [Keohane, Nye, 1974, p. 43]. Контакт на ТПУ благоприятствуют отсутствие конкретики в международных решениях, рост торговли и инвестиций между странами, расхождение стандартов, препятствующее трансграничному бизнесу [Raustiala, 2002]. А.-М. Слотер предложила использовать термин «трансправительственность», когда игроками мировой политики становится среднее звено госслужащих, а также ввела понятие «десегрегированного государства», т.е. фрагментированного по различным сферам, в каждой из которых служащие контактируют с коллегами за рубежом чаще, чем с соотечественниками из других подразделений [Slaughter, 2004, p. 31].

ТПУ выполняет три функции. Первая — информационная; диалог и прозрачность способствуют рационализации процесса принятия решения и повышению его эффективности. При этом важны и информация, и ее концептуализация, и аргументация [Slaughter, 2004]. Обмен информацией выполняет и сигнальную функцию: говорит об открытости к дискуссии [Cho, Kelly, 2012, p. 510], повышает доверие. Вторая функция — гармонизация политик, сближение регулирования, часто «не через создание единого наднационального закона», а за счет принятия одинаковых национальных норм [Andersen, 2005, p. 1272]. Наконец, сети принуждают к выполнению принятых решений [Slaughter, 2004]. Члены сетей ведут неформальный мониторинг действий друг друга, способствуют созданию институциональных гарантий взаимного выполнения обязательств, могут применять принуждение к своим членам (как правило, мягкое, путем убеждения).

ТНУ – результат роста влияния негосударственных акторов международных отношений. Они всегда играли некоторую роль в международных отношениях [Krasner, 1997, 1999; Charnovitz, 1997], но всерьез изучение транснациональных отношений началось во второй половине XX в. В ТНУ можно выделить три компонента: бизнес, НПО и эпистемные сообщества.

Исторически первым объектом изучения стал бизнес, транснациональные корпорации. Компании, минуя государственные органы, начинают сотрудничать через границы, создавая параллельные государственным контакты. Основная задача компаний – получение прибыли. В ходе ее реализации они могут воздействовать на суверенитет государств, например, на его доходы (за счет налогообложения в разных странах), внутреннее законодательство, социальную стабильность [Krasner, 1976; Garrett, 2000; Strange, 1988, 1996]. Кроме того, бизнес, заботясь о международных стандартах, необходимых для конкуренции, и о репутации, инициирует самостоятельное регулирование, где есть необходимость и правовой вакуум (стандартизация бухгалтерской отчетности, экологические нормы [Abbott, Snidal, 2001; Cutler, Haufler, Porter, 1999; Knill, Lehmkuhl, 2002; Ronit, Schneider, 1999]).

В 1980-е годы интенсифицируются исследования международных неправительственных организаций, «самоуправляемых, частных, некоммерческих организаций, роль которых – улучшение качества жизни» [Vakil, 1997, p. 2060], прежде всего, охрана окружающей среды, защита прав человека, культурное сотрудничество. Изучение международных неправительственных организаций «онтологически эволюционировало... от глобальных групп давления... к транснациональным социальным движениям, когда появился глобальный протест в 1990-е годы; к транснациональным коалициям давления, когда неправительственные организации институционализировались и начали плотно взаимодействовать друг с другом в середине и конце 1990-х годов; к глобальному гражданскому обществу как глобализированному социальному пространству» [Kelly, 2007, p. 82].

Транснациональные неправительственные организации выполняют четыре функции. Первая – предоставление информации и ее концептуализация, подрывающие соответствующую монополию государств [Keck, Sikkink, 1999, p. 96]. Вторая – предоставление экспертизы по соответствующим вопросам. Третья – «определение повестки», т.е. желаемого варианта действий [Cowles, 2003, p. 106], «создание когнитивных рамок» современной политики [Keck, Sikkink, 1999, p. 95]. Впрочем, эта последняя функция характерна и для бизнеса, и для эпистемного сообщества [Haas, 1992; Sell, Prakash, 2004; Webb, 2004]. Наконец, неправительственные организации могут усиливать легитимность международных организаций и правительств [Clark, 1995, p. 510]. Этим объясняется, например, сотрудничество экологических организаций и органов Евросоюза.

Наконец, третий компонент ТНУ – эпистемные сообщества, т.е. «сеть профессионалов с признанной экспертизой и компетенцией в какой-то области и авторитетными претензиями на определение политически релевантного знания» [Haas, 1992, p. 3]. Их значение многократно выросло в современном мире, поскольку «знания и информация стали важными измерениями силы» [Haas, 1992, p. 2]. Эпистемное сообщество, как правило, связано «разделяемыми убеждениями и уверенностью в истинности и применимости особых форм знания и специфических истин» [Haas, 1992, p. 3]. Поскольку независимость от национальных лидеров – базовая характеристика эпистемного сообщества, мы рассматриваем его как часть ТНУ (хотя эксперты могут вносить лепту и в функционирование ТПУ).

Эпистемные сообщества влияют на международные отношения, прежде всего, через формирование «когнитивных рамок» [Keck, Sikkink, 1999, p. 95], очерчивая проблемы, обозначая их комплексные связи, определяя интересы государства и предлагая варианты решений [Naas, 1992, p. 4, 16]. Их специфика в том, что они заинтересованы не в личной выгоде, а в продвижении наиболее оптимальной, с их точки зрения, повестки. Как правило, это аналитики, политические консультанты, экспертные центры, НИИ. Причем ключевым представляется не просто их автономная деятельность, но выстраивание коллективной повестки с коллегами из других стран.

ТПУ и ТНУ размывают границы между внутренней и внешней политикой государства. Теснота связей на ТПУ и ТНУ также показывает плотность сотрудничества соответствующих государств (или иных международных акторов) [Pollack, Shaffer, 2001]. ТПУ и ТНУ стабилизируют МУ и в целом отношения акторов, налагают на них ограничения. Это связано с ростом взаимозависимости акторов, воспринимать которую можно и рационально (привлечение бизнеса, требующее стабильности и приемлемости регулирования, репутационные издержки из-за критики НПО), и конструктивистски (постепенная социализация государств относительно норм, проблем друг друга, в том числе под влиянием интенсивных ТПУ и ТНУ).

При этом влияние транснационального уровня на общий контекст отношений может быть разным. Бизнес и часть эпистемного сообщества настроены на прагматизацию и деполитизацию диалога. В то же время неправительственные организации (особенно действующие в области прав человека), а также часть эпистемного сообщества нередко выбирают политизацию, поскольку она содействует продвижению их повестки, решению выдвигаемых проблем, укреплению личной (профессиональной) репутации или получению (дополнительного) финансирования.

Взаимовлияние институциональных уровней проявляется, прежде всего, в стадиях принятия решений. На начальном этапе, в очерчивании повестки, наиболее активны ТПУ и ТНУ, они определяют качество взаимозависимости и когнитивные рамки для будущих инноваций. При принятии решений лидирует МПУ. А выполнение — дело участников ТПУ и ТНУ (см. также [Risse, 2002]). На всех стадиях государства зависят от знаний и информации, т.е. от всех компонентов ТПУ и ТНУ. Поэтому можно говорить о формировании сегодня особой системы управления.

Государства также научились использовать ТНУ в своих интересах. Отчасти это связано с разделяемыми интересами бизнеса и государства, где последнее продвигает деловые интересы, лоббирует те или иные контакты. Для бизнеса и НПО доступ к правительственным структурам, информации и ресурсам нередко становится составной частью успеха [Cowles, 2003]. Бизнес и НПО в обмен отказываются от части самостоятельности, от радикальных требований, поставляют государствам информацию и дополнительный инструмент воздействия на партнеров, а компании — еще и доходы в виде налогов от дополнительной прибыли. Бизнес и НПО также часто выполняют те функции, которые государство или международные организации не могут взять на себя [Risse, 2002], например, поддержка каких-то групп населения за рубежом, обеспечение контактов и коммуникации с наиболее одиозными партнерами. Особая форма альянса — организованные, регулируемые или манипулируемые неправительственные организации [Higgot, Underhill, Bieler, 2000].

Таким образом, МПУ, ТПУ и ТНУ взаимозависимы, однако их относительный вес в выстраивании отношений международных акторов постоянно изменяется. Уплотнение ТПУ и ТНУ — индикатор сближения государств и/или их объединений.

Формальные и материальные ТПУ и ТНУ: коррекция институционального подхода

Уплотнение ТПУ и ТНУ сегодня можно наблюдать почти везде. В то же время далеко не всегда они ограничивают МПУ или стабилизируют двусторонние отношения. Это прекрасно показывают отношения России и Евросоюза с 2014 г., когда ТПУ и ТНУ были разрушены действиями на МПУ, а не смягчили последние, как ожидает теория. Означает ли это, что ТПУ и ТНУ не стабилизируют отношения, а либерализм в международных отношениях вновь показывает свою несостоятельность? На наш взгляд, необходимо, скорее, уточнить некоторые положения институциональных уровней анализа и их взаимодействия.

Государство, бюрократия, бизнес, гражданское общество

Государства и их объединения, безусловно, остаются центральными акторами современных международных отношений. Они также в значительной мере определяют характер и потенциал ТПУ и ТНУ.

Во-первых, политическая система государства определяет делегирование компетенций и ответственности от высших органов власти и их руководителей к средним и низшим, а также в независимые агентства. Еще в XIX в. будущий президент США В. Вильсон [Wilson, 1887] писал о необходимости отделять политический уровень власти от публичной администрации, государственных служащих. Позднее эта теория была дополнена различными концепциями бюрократии, а также важности делегирования и децентрализации для обеспечения эффективного функционирования. Контуры любой сферы задаются на политическом уровне, но развивают и реализуют их на практике госслужащие, тем более что проблемы сегодняшнего управления крайне сложны технически [Cardona, n.d., p. 9]. С политическим уровнем ассоциируется легитимность происхождения власти, а с административным — легитимность результатов правительства [Ibid., p. 11].

Например, в странах Запада делегирование решений столь велико, что даже говорят о существовании четвертой ветви власти, регулятивной [Majone, 1996]. Более половины решений принимаются на техническом уровне административным персоналом. Это обеспечивает высокий уровень предсказуемости, позволяет освободить время глав государств и кабинета министров для действительно важных вопросов, а также деполитизировать решения. Проблемой при этом становится ответственность агентств и госслужащих [Huber, Shipan, 2013].

Во многих государствах, однако, разделения на политический и административный уровни, делегирования компетенций и ответственности от высшего уровня вниз не произошло. В результате решения принимаются на основе политической целесообразности, смешиваются административные и политические обязанности, высший уровень правительства наводняется техническими проблемами, а служащие низшего уровня отказываются от принятия самостоятельных решений и слабо участвуют в выполнении функций своего министерства [Cardona, n.d., p. 2].

Исторически для России было характерно доминирование вертикали, слабая децентрализация и делегирование компетенций и ответственности чиновникам; за годы советской власти тенденция только усилилась. Разброд и децентрализация 1990-х годов оказались временными, быстро были ликвидированы восстановленной с приходом

в Кремль В.В. Путина вертикалью власти. Поэтому недостаточное отделение политической власти от администрирования характерно и для нашей страны.

К. Раустила отмечает, что трансправительственному диалогу могут помешать большие различия в регулировании, нежелание поставить национальную систему норм под угрозу, а также различия в регулятивных компетенциях [Raustiala, 2002–2003, p. 16]. Различия в самостоятельности госслужащих, в их компетенциях и ответственности в ЕС и России и будут составлять последний из перечисленных финским исследователем барьеров, снижать потенциал контактов на ТПУ.

Во-вторых, государство определяет самостоятельность коммерческого сектора, характер отечественного бизнеса (так называемого второго сектора). Евросоюз характеризуется как либеральная рыночная экономика (хотя и с высокими социальными гарантиями). Современное положение в России можно описать как «государственный капитализм»², система базируется на «тесных связях тех, кто управляет государством, и тех, кто владеет корпорациями» [Bremmer, 2009]. Четыре коммерческих кита таких систем — это национальные нефтяные компании, государственные корпорации, частные национальные компании-гиганты и суверенные фонды благосостояния [Bremmer, 2009; Bremmer, 2010].

Последствие государственного капитализма — большая зависимость бизнеса от государства по сравнению с либеральными рыночными экономиками Запада. Вместо установления контактов с бизнес-партнерами за рубежом и цивилизованного лоббирования иностранных государственных институтов национальные гиганты предпочитают полагаться на собственные госструктуры и, прежде всего, на глав государств и правительства. В результате обедняется ТНУ, политизируются некоторые вопросы. Государственный капитализм негативно влияет и на инвестиционный климат, что препятствует капиталовложениям, модернизации и встраиванию страны в глобальную экономику, в производственные цепочки и предоставление услуг.

В-третьих, государство определяет состояние некоммерческой, благотворительной, правозащитной и иной общественной жизни, неправительственных организаций, так называемого третьего сектора [Etzioni, 1973; Levitt, 1974]. Их главная характеристика — независимость от власти, стремление ее контролировать особенно в вопросах прав человека, охране окружающей среды. От развития этого сектора, его независимости и политики государства здесь зависит то, насколько развита некоммерческая часть ТНУ [Risse, 2002; Стрежнева, 2010]. Контакты между гражданскими обществами, движимые абстрактными (по сравнению с извлечением прибыли) целями, всегда менее интенсивны и устойчивы [Pollack, Shaffer, 2001]. Меры государства по ограничению деятельности неправительственных организаций наносят дополнительный удар по ТНУ.

Наиболее развиты неправительственные, некоммерческие организации в западных государствах, в том числе на территории Евросоюза. Именно здесь они зародились, а затем уже стали развивать свою деятельность и в других частях мира. Неслучайно международные НПО часто критикуются за недостаточную репрезентативность своего состава [Collingwood, Logister, 2005; Scholte, 2002; Smith, Wiest, 2005]. Другой предмет их критики — селективность в выборе интересов и ценностей, которые они представляют [Ottaway, 2001; Waterman, 1996].

² Термин «государственный капитализм» дискуссионен, он использовался ранее для описания советской системы и ее рывка к индустриализации, для модернизации стран Азии и Центральной Европы, а также для действий стран Запада по спасению экономики. Однако это наилучший из имеющихся ныне терминов для описания реалий России.

Ситуация, сложившаяся с НПО в России, двойственна. С одной стороны, их деятельность началась давно. История экологического движения прослеживается до XIX в., а правозащитных организаций восходит к 1960-м годам [Алексеева, 2002, р. 53]. В настоящее время в НПО занято около 1% населения³. С другой стороны, НПО нередко воспринимаются как проводники подрывного влияния иностранных государств, вызывают подозрения. В связи с этим в 2012 г. в России был принят закон, предписывающий, в частности, присвоение статуса «агента» для НПО с иностранным финансированием. Хрестоматийным стало высказывание В.В. Путина, что «можно только приветствовать цивилизованную работу гуманитарных и благотворительных неправительственных организаций... Однако активность “псевдонПО”, других структур, преследующих при поддержке извне цели дестабилизации обстановки в тех или иных странах, недопустима»⁴.

Таким образом, государство задает плотность и интенсивность ТПУ и ТНУ, определяя характер положения составляющих их игроков в своей политической системе. Дополнительно ТПУ и ТНУ могут регулироваться и извне. Например, санкции ограничивают контакты низших уровней власти, вводят запреты на коммерческие связи, лимитируют финансирование НПО. Как правило, такие меры определяются характером диалога сторон на МПУ.

Взаимозависимость акторов

Развитие партнеров, качество промышленности и сектора услуг, определяют глубину их экономической взаимозависимости, а последняя, в свою очередь, диктует развитие ТПУ и ТНУ. Чем примитивнее торговля (ближе к обмену готовых товаров или ресурсов на другие товары или ресурсы), тем меньше зависимость бизнеса от существующих контактов и плотность ТНУ и ТПУ [Raustiala, 2002–2003]. Если же страны формируют единые производственные цепочки, связаны значительными потоками капиталовложений, ТНУ и ТПУ развиваются. Плотность и глубина бизнес-контактов влечет требования в отношении субстанции сотрудничества и, таким образом, определяет работу МПУ и ТПУ. МПУ задает направление правового сотрудничества, ТПУ реализует его через взаимное информирование, правовое сближение и контроль. Юридически необязательное сотрудничество запускают и ТНУ, как коммерческие, так и некоммерческие его сегменты.

В отношениях любых государств и их блоков можно выделить также тематические уровни. Основание составляют, прежде всего, теории международных режимов [Haas, 1980; Nye, 1987; Krasner, 1983], утверждающие иерархию норм и целей: системообразующие, развивающие и имплементирующие. Другой источник тематических уровней можно идентифицировать в исследованиях политических идей, где можно выделить «три уровня обобщения: политические решения, определение проблемы и политические философии / дух времени (zeitgeist)» [Mehta, 2011, р. 24; Schmidt, 2008]. Наконец, суть политической конвергенции определяется как социальное обучение, «которое состоит из трех переменных: всеобъемлющие цели, которые направляют политику в конкретной области, техники или политические инструменты, используемые для до-

³ Доклад о развитии институтов гражданского общества в России. 2013. 5 марта // Официальный сайт Фонда развития гражданского общества. Режим доступа: <http://civilfund.ru/mat/20> (дата обращения: 11.03.2016).

⁴ Путин В.В. Россия и меняющийся мир // Московские новости. 2012. 27 февраля. Режим доступа: <http://www.mn.ru/politics/78738> (дата обращения: 22.02.2016).

стижения цели, а также конкретное устройство этих инструментов» [Hall, 1993, p. 279]. В этом описании тоже четко читаются три тематических уровня.

В отношениях любых акторов выделяются три тематических уровня. Первый — концептуальные цели сотрудничества, ценности. Второй — взаимодействие в конкретных секторах (политике конкуренции, построении энергетических рынков, защите прав потребителей и т.д.). Наконец, третий — методы реализации секторальных целей (см. также [Romanova, 2011, 2015]). МПУ задает, прежде всего, первый уровень, хотя социализация на ТПУ и ТНУ, безусловно, это корректирует. МПУ также формулирует и общие секторальные цели под влиянием ТНУ. Затем ТПУ и ТНУ наполняют смыслом секторальные цели и прописывают инструменты их реализации.

Расхождения на концептуальном уровне можно отчасти компенсировать уровнем секторальным, подкрепленным плотными ТПУ и ТНУ. А дефицит среднего уровня, вызванный недостаточной экономической взаимосвязью, ведет к тому, что кризис, вскрывающий отсутствие общих концептуальных целей, парализует все тематические и институциональные уровни. И это второй блок уточнений, который необходимо внести в институциональные уровни анализа: для стабилизирующей роли ТПУ и ТНУ необходима реальная экономическая взаимозависимость, а также развитое секторальное сотрудничество, в том числе с промышленной кооперацией, развитым обменом услугами.

Таким образом, ТПУ и ТНУ становятся формальными или реальными в результате двух факторов. Первый — то, как государство определяет положение госслужащих, бизнеса и НПО. Второй — наличие экономической взаимозависимости. Рассмотрим теперь эволюцию отношений России и ЕС через призму институциональных уровней анализа с учетом этих двух предложенных корректировок.

Динамика развития отношений России и Евросоюза

Россия как правопреемник СССР в 1991 г. унаследовала и его отношения с Европейскими сообществами (Соглашение о торговле и экономическом сотрудничестве 1989 г.). Однако было очевидно, что этот документ не соответствует чаяниям обновленной России и укрепляющегося Евросоюза. В связи с этим уже в 1992 г. стороны задумались о новом соглашении, оно было подготовлено в 1994 г., до сих пор действует и известно как Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС)⁵.

С институциональной точки зрения СПС создал, прежде всего, структуры МПУ: саммиты два раза в год и Совет сотрудничества. Встречи на высшем уровне представляли формат для общения президента России, главы Европейской комиссии и председателя Европейского совета. Совет сотрудничества должен был собираться минимум раз в год и когда потребуют обстоятельства. Он включал российских министров, комиссаров ЕС и/или министров стран-членов (ст. 7, 90 и 91 СПС).

СПС также предусматривал зачаточный ТПУ. Это Комитет сотрудничества, состоящий из представителей правительства России, членов Совета ЕС и Еврокомиссии на уровне старших должностных лиц (ст. 92 СПС). Полномочия Комитета прописывались в торговле и конкурентной политике, однако Совет сотрудничества мог делегировать Комитету любые другие вопросы. Статья 93 СПС также давала Совету сотрудничества

⁵ Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, СПС (1994), учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны. 27 ноября // Официальный сайт Постоянного представительства Российской Федерации при Европейском союзе. Режим доступа: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/partnership_and_cooperation_agreement_1997_russian.pdf (дата обращения: 11.03.2016).

право создавать любой специальный орган при необходимости. В помощь Комитету сотрудничества были созданы девять подкомитетов (по торговле и промышленности; энергетике, окружающей среде и ядерным вопросам; науке, технологиям, человеческим ресурсам и социальному сотрудничеству; транспорту, телекоммуникациям и космосу; углю, стали, природным ресурсам; конкуренции, правовой гармонизации, вопросам интеллектуальной собственности и предотвращению преступности; таможене и трансграничному сотрудничеству; сельскому хозяйству, рыболовству и защите потребителей; финансовым и экономическим вопросам и статистике). Однако к началу нынешнего века большинство подкомитетов прекратили встречаться⁶, очевидно, не наблюдая необходимого объема технических вопросов. Исключением были подкомитет по таможене и трансграничному сотрудничеству и неформальные контакты в области статистики.

Еще один трансправительственный механизм, который заложило СПС, — это Комитет Парламентского сотрудничества, объединяющий представителей Федерального собрания России и Европейского парламента. Он может регулярно собираться, запрашивать информацию у Совета сотрудничества, а также давать последнему рекомендации. Эта структура сохранила свою работоспособность до сегодняшнего времени главным образом благодаря заинтересованности отдельных парламентариев. Однако напряженность в работе Комитета Парламентского сотрудничества постоянно повышалась в связи с критикой Европарламента в отношении демократии, прав и свобод в России. Поэтому еще до 2014 г. он стал ареной взаимных упреков, а не общего контроля исполнительных органов власти.

Коммерческая часть ТНУ в отношениях Москвы и Брюсселя институционализируется только в середине 1990-х годов. В 1995 г. возникает Ассоциация европейского бизнеса в Москве, а в июле 1997 г. — Круглый стол промышленников России и Евросоюза (КСП), который объединил российский и европейский бизнес. На начальном этапе в последнем практиковалась форма кооптации: участники приглашались к работе, а не вступали в круглый стол самостоятельно. Не было и давления со стороны общественных организаций; деятельность западных неправительственных организаций в России носила миссионерский, образовательный характер, основанный на том, что Россия идет к адаптации западных норм. Российский третий сектор только возникал, причем многие организации создавались исключительно для использования грантовых средств Запада.

Слабое развитие ТПУ и ТНУ в отношениях России и ЕС было прогнозируемо. Торговля России и ЕС в 1990-е годы была незначительной. В 1993 г. экспорт России в ЕС составил 19,3 млрд, а импорт — 10,9 млрд долл.; к 1997 г. эти показатели выросли соответственно до 27,8 и 19,6 млрд, затем упали из-за кризиса 1998 г., чтобы в 2000 г. выйти на отметку 36,9 и 11,1 млрд долл. (цит. по [Борко, 2011, с. 577]). Суммарная торговля услугами к 1999 г. достигла 6 млрд евро (примерно поровну в обе стороны) (цит. по [Gower, 2002, р. 340]). Инвестиции ЕС в России к 1999 г. составили около 2,5 млрд евро, а в обратном направлении — около 3 млрд евро (цит. по [Gower, 2002, р. 340]). Несмотря на то что основную часть торговли России и ЕС составляли энергоресурсы, этот сегмент экономики всегда был слабо представлен в деятельности КСП, он, очевидно, предпочитал действовать через правительственные структуры. Таким образом, ограниченная экономическая взаимозависимость, специфика периода дикого капитализма и слабости госинститутов в России не создавали предпосылок для плотных ТНУ и ТПУ.

⁶ Россия и Европейский союз. М.: МИД, 2006. 17 мая.

Положение начало меняться на рубеже веков, когда стабилизация политической ситуации в России, укрепление ее государственных институтов, переход к росту ВВП и повышение уровня благосостояния граждан сделали ее более привлекательным партнером. Сказалось и расширение ЕС, повлекшее интенсификацию экономического взаимодействия. В 2000 г. ЕС уже импортирует из России товары на сумму более 60 млрд евро, в 2005 г. — более 110 млрд, в 2008 г. — 180 млрд евро, в 2012 г. был поставлен рекорд — 218 млрд евро. Стабильно прибывает и экспорт ЕС в нашу страну: он возрос с 23 млрд в 2000 г. до 55 млрд в 2005 г., 105 млрд в 2008 г. и 125 млрд в 2012 г. [DG for Trade, 2015; Eurostat, 2011]. Увеличивались и инвестиции, к 2005 г. капиталовложения ЕС в России составили около 9 млрд евро, а в обратном направлении — около 4 млрд евро; в 2008 г. — соответственно 89,1 и 30 млрд евро, а в 2012 г. — 189,5 и 76,6 млрд евро [Eurostat, 2014].

Рост экономической взаимозависимости создает на ТНУ запрос на регулятивное сближение, активизирует МПУ и ТПУ. Неслучайно в это время возникают и развиваются различные диалоги. Первым был Энергетический диалог, запущенный в 2000 г. на МПУ и развитый затем на ТПУ и ТНУ [Романова, 2012; Romanova, 2014]. Затем его опыт начал распространяться на другие отрасли экономики. Формальной основой для новых диалогов стали одобренные на МПУ «дорожные карты» четырех пространств России и ЕС.⁷ В 2010 г. Партнерство ради модернизации дополнительно усилило некоторые диалоги⁸.

В 2005 г. возникли диалоги по правам человека, промышленности и предприятиям, Регулятивный диалог, диалоги по транспорту, информационному обществу. В 2006 г. — диалоги по правам интеллектуальной собственности, госзакупкам, охране окружающей среды, сельскому хозяйству, космосу, а также Совместный комитет по научному и технологическому сотрудничеству. В 2007 г. появляются диалоги по имплементации облегчения визовых процедур и реадмиссии, а также по финансовой политике, макроэкономике, региональной политике, инвестициям. В 2008 г. создан диалог по рыболовству, в 2009 г. — по здравоохранению, в 2010 г. — механизм Совместных шагов для отказа от визового режима, а в 2011 г. — диалоги по миграции и по торговле и инвестициям (последний — из ранее существовавших Механизма раннего предупреждения и Инвестиционного диалога).

Таким образом, трансправительственное и отчасти транснациональное сотрудничество охватило почти все сферы взаимодействия России и ЕС в экономике и вопросах, связанных непосредственно с гражданами (передвижение, права человека, здравоохранение), т.е. так называемую низкую политику. Диалоги отличались по ряду параметров. Одни работали интенсивно, имели четкое техническое задание (Terms of Reference), развитую повестку, и их документы были публичны (Энергетический диалог). Другие имели более закрытый характер (например, диалоги по реадмиссии, по миграции). Третьи были созданы лишь на бумаге и не провели ни одной встречи (некоторые рабочие группы в Диалоге по промышленности и предпринимательству). Доклады Еврокомиссии о прогрессе в реализации «дорожных карт» прекрасно фиксируют эти различия [European Commission, 2008–2013].

⁷ «Дорожные карты» четырех общих пространств, утвержденные на саммите Россия — ЕС. Москва, 11 мая 2005 г. // Официальный сайт Министерства иностранных дел. Режим доступа: <http://archive.mid.ru/bdomp/ns-dos.nsf/162979df2beb9880432569e70041fd1e/ff7ca5acca6247fc3256ffe002a0439!OpenDocument> (дата обращения: 22.02.2016).

⁸ Совместное заявление Саммита Россия — ЕС по «Партнерству для модернизации» (2010) // Официальный сайт Администрации Президента. Режим доступа: http://news.kremlin.ru/ref_notes/572/print (дата обращения: 22.02.2016).

Второе различие диалогов состояло в участниках. Энергетический диалог заложил традицию смешанного представительства (чиновников, бизнеса, экспертов) в рабочих группах. По этой же схеме строились, например, диалоги по регулятивному сближению, по промышленности и предприятиям. Бизнес традиционно привлекался в тех сферах, которые курировало Министерство промышленного развития и торговли. В то же время диалоги по визовым вопросам, реадмиссии, миграции объединяли только чиновников, т.е. функционировали сугубо на ТПУ. Для них это было обусловлено спецификой деятельности. По этой же схеме строились диалоги по торговле и инвестициям, интеллектуальной собственности, госзакупкам. Здесь привлечь бизнес было сложно, поскольку тематика затрагивала все сектора, идентифицировать конкретных бизнес-участников было невозможно, требовался беспристрастный подход.

Из трех функций, которые характерны для ТПУ, — обмен информацией, сближение законодательства и контроль исполнения принятых решений — все диалоги выполняли только первую. Это обеспечивало необходимый и минимальный уровень прозрачности, что стабилизировало сотрудничество России и ЕС. Нередко встречи были пустыми, а форма — частота встреч — превалировала над содержанием (тематическим прогрессом). Это прекрасно прослеживается в докладах Еврокомиссии о прогрессе четырех пространств [European Commission, 2008—2013]. В то же время в Энергетическом и Регулятивном диалогах наметились возможности мягкой конвергенции на уровне механизмов имплементации секторальных целей [Romanova, 2014]. Определяющим было давление эпистемного сообщества в рабочих группах этих диалогов, а также поддержка бизнесом правового сближения как возможного и необходимого.

Важным результатом уплотнения ТПУ стало и вовлечение в сотрудничество чиновников различных министерств и ведомств России, директоров Еврокомиссии и иных служб ЕС. Это способствовало широкой социализации, пониманию нужд сторон, но также и пределов их возможностей. В России это поставило вопрос о координации сотрудничества с ЕС. С 2004 по 2008 г. его осуществляла Администрация Президента и МИД. После 2008 г. вся координация перешла в МИД, на оперативном уровне она осуществляется в Постоянном представительстве России при ЕС, среди сотрудников которых есть выходцы из различных подразделений правительства. При длительной командировке в Брюссель они формально переходят в МИД, но сохраняют связи со «своими» министерствами и, таким образом, содействуют развитию специализированных контактов России и ЕС, служат своеобразными посредниками социализации, не ставя под вопрос скоординированного представительства России.

Существенные трансформации претерпел и ТНУ. В 2005 г. изменился принцип деятельности КСП: от практики кооптации он перешел к заявительному членству. В результате в его работе остались только действительно заинтересованные компании. Новый век стал также временем вступления российских компаний в различные ассоциации бизнеса ЕС по секторальному принципу (например, Oil and Gas Producers, OGP, для нефтяных компаний) и установления контактов между российскими и европейскими ассоциациями (например, Eurogas и Российским газовым союзом). Возникают диалоги и между UNICE (ныне Business Europe) и РСПП (Российским союзом промышленников и предпринимателей), обе ассоциации объединяют крупных работодателей.

Наконец, в 2011 г. возник Гражданский форум России и Евросоюза, объединяющий неправительственные организации. Если развитие перечисленных выше диалогов и КСП поддерживалось обеими сторонами, то Гражданскому форуму поддержку оказывал только ЕС. Его чиновники регулярно встречались с участниками Форума, россий-

ская же сторона его игнорировала. Финансирование осуществлялось за счет грантов ЕС и правительств стран Евросоюза. Такое положение дел закономерно. Россия видит в ЕС прежде всего экономического и внешнеполитического партнера, ориентируется на равноправное сотрудничество в соответствии с принципами, изложенными в концептуальных документах⁹. Для ЕС же характерно стремление приблизить партнеров к своим стандартам в области прав человека, демократии и верховенства закона, что видно и в СПС, и в односторонних документах Евросоюза. Это влечет и бдительный анализ уважения этих ценностей структурами ЕС, и содействие деятельности НПО как инструмента строительства гражданского общества и контроля власти в России, и критику действий России в этой области.

Несмотря на имеющиеся разногласия, ТПУ и ТНУ отношений России и ЕС в текущем веке, казалось, устойчиво уплотнялся. Неслучайно даже развивались идеи о формировании транснационального пространства России и Евросоюза [Стрежнева, 2010].

Однако события 2014 г., развернувшиеся на Украине (смена власти в Киеве, референдум в Крыму о присоединении к России, конфликт на востоке Украины), были по-разному концептуализированы в Москве и Брюсселе. Россия обвинила Запад в поддержке госпереворота в Киеве, Евросоюз Россию — в аннексии части Украины и разжигании там гражданской войны. Это вскрыло глубокое расхождение в долгосрочных целях и ценностях сторон, т.е. в верхнем тематическом уровне отношений. Развитые ТПУ и ТНУ, имеющие свою (секторальную) повестку, должны были бы стабилизировать отношения, сохранить минимум сотрудничества. Однако в реальности они первыми пострадали в кризисе и были де-факто нивелированы, быстро и основательно.

Первая волна ограничительных мер Евросоюза в марте 2014 г. заморозила контакты на МПУ (саммиты), а также переговоры о новом базовом соглашении и безвизовом режиме. Однако запрета на контакты на среднем и низшем уровне не было. Напротив, Европейская служба по внешним связям выпустила внутренние инструкции, которые рекомендовали сохранять связи на ТПУ. В реальности, однако, эти контакты остались только по политической линии (например, переговоры по Ирану, по ближневосточному урегулированию), а в области низкой политики, где как раз и развивается взаимозависимость, благотворная для ТПУ и ТНУ среда, Европейская комиссия взаимодействие де-факто прервала. Оно сохранялось только по безотлагательным вопросам (транзит природного газа через Украину, переговоры о соглашении об ассоциации между ЕС и Украиной).

Нарастание ограничительных мер (введение черного списка физических и юридических лиц России и Украины, запрет на коммерческие операции с предприятиями Крыма, введение секторальных санкций в финансовой области, энергетике, товарах двойного и военного назначения) только укрепили структуры ЕС в игнорировании контактов на ТПУ и ТНУ. Парадоксально, но Европейская комиссия и курируемые ею направления деятельности (так называемая низкая политика) оказались более консервативными в отношении контактов с Россией, нежели Европейская служба внешних связей, занимающаяся вопросами политики и безопасности. Большая часть встреч диалогов и их рабочих групп Комиссия отложила на неопределенный срок. Это способствовало резкому сжатию объемов социализации чиновников России

⁹ Например, Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным. 2013. 12 февраля // Официальный сайт Министерства иностранных дел. Режим доступа: http://archive.mid.ru/brp_4.nsf/0/6d84ddededbf7da644257b160051bf7f (дата обращения: 22.02.2016).

и ЕС, упрочению доминирования МИДа в диалоге с Брюсселем, т.е. нивелировало достижения прошлых лет.

Не уступал и европейский бизнес. Подписанные соглашения выполнялись, но новые не материализовывались, некоторые предприятия (например, Total) предпочли продать российские активы. Такое поведение бизнеса объяснялось несколькими факторами. Первый — политический климат на Западе, где критика России постоянно нарасталась. Второй — неясность структуры собственности в России, часто запутанные схемы владения, которые создавали ситуацию неуверенности относительно возможности исключить сделки с лицами, внесенными в черные списки ЕС и США. Третий — неясность формулировок санкционного режима ЕС и России, а также его эволюции в будущем (ужесточения или ослабления). Наконец, сыграли роль угрозы США наказывать всех нарушителей ограничительных мер Вашингтона.

При этом российская сторона всячески пыталась апеллировать к чиновникам Комиссии и к западному бизнесу. Отечественные госслужащие и эксперты выступали с предложениями провести текущие встречи, проконсультироваться по вновь возникающим проблемам. И глава государства, и министр иностранных дел, и глава Представительства России в ЕС регулярно встречались с представителями западной промышленности, Экономический форум 2014 и 2015 гг. в Санкт-Петербурге превратился во внешнеполитическое (а не коммерческое) событие, а заголовки газет пестрили информацией об экономических потерях Евросоюза, протестных акциях его фермеров и ущербе для рынка труда. Иными словами, Москва пыталась поддержать на плаву ТПУ и коммерческую часть ТНУ.

Некой «компенсацией» минимизации транснациональных бизнес-контактов стал обход санкционных ограничений через продажу товаров двойного назначения подставным российским компаниям, торговлю через филиалы в третьих (незападных) странах. Однако объемы этих сделок невелики, а меры США, позволяющие наказывать нарушителей санкционного режима, эффективно снижают число желающих обойти действующие барьеры. Еще одна любопытная компенсация — иски российских компаний о незаконном внесении их в черные списки, поданные в Суд ЕС и инстанции стран-членов. Но и эти шаги не способны компенсировать дефицит, сложившийся в целом в коммерческой части ТНУ.

С нашей точки зрения, крах отношений России и Евросоюза на ТПУ и ТНУ был обусловлен означенными в предыдущей части причинами. Первая — недостаточное делегирование компетенций чиновникам среднего и высшего уровня в России. В результате все диалоги были сведены к обмену информацией, компоненту важному, но не трансформирующему качество отношений. Более того, со стороны ЕС, где у чиновников эти полномочия были, нарастала неудовлетворенность, вызванная частотой встреч при отсутствии продвижения в субстанции, т.е. доминированием формы над содержанием. Аналогичным образом функционировала коммерческая часть ТНУ: не было ощущения реальной самостоятельности бизнеса, его желания участвовать в производственных цепочках, стремления государства развивать что-то кроме сырьевого сектора.

Вторая причина неспособности ТПУ и ТНУ смягчить отношения также очевидна: это отсутствие глубокой экономической взаимозависимости, встроенности российских компаний в мировые процессы. Мировое хозяйство и экономику Евросоюза вполне можно представить и без наших отечественных компаний и рынка. Да, определенные среднесрочные проблемы со снабжением энергоресурсами могут возникнуть, как и с рынками сбыта товаров и услуг, но к катастрофе это не приведет. Неслучайно ЕС активно работает над диверсификацией снабжения. Иллюстрацией того, что

определяющую роль здесь играет экономическая зависимость, является вывод из-под санкций отдельных секторов. Например, в 2015 г. были возобновлены диалоги по космосу, научно-технологическому сотрудничеству и отчасти здравоохранению. По сути, создание ТПУ и ТНУ на протяжении этого века было формальным, а не реальным, что и показала скорость их разрушения в кризис 2014 г.

Интересно, что Евросоюз не отказался полностью от ТНУ с Россией. Например, он продолжает выделять финансирование на трансграничное сотрудничество региональным и местным властям. Другая иллюстрация — поддержка академических проектов, как научных, так и образовательных. Наконец, ЕС продолжил оказывать содействие Гражданскому форуму, тогда как Москва по-прежнему его игнорирует, а участвовавшие проверки НПО (в контексте возрастающей подозрительности и теорий заговора в России) усложняют работу российских представителей. Иными словами, Брюссель поддерживает некоммерческий сегмент ТНУ, тогда как действия России его сегодня ограничивают (в том числе и за счет некоторой самоцензуры представителей региональных органов власти и академических учреждений).

Эпистемный компонент ТНУ пострадал не столько от действий России и ЕС, сколько от той же самоцензуры, желания защитить позицию «своей» стороны, а не проявить самокритику или предложить оптимальный сценарий развития событий, исходя из долгосрочного видения отношений (см. также [Павлова, Романова, 2014]).

Таким образом, ЕС разрушает коммерческую часть ТНУ с Россией и взаимодействие на ТПУ, поддерживая некоммерческую часть ТНУ, а Россия ведет себя с точностью до наоборот: пытается возродить ТПУ и коммерческие отношения на ТНУ, но ограничить взаимодействие неправительственных организаций. При этом обе стороны негативно влияют на эпистемное сообщество. Общий результат, однако, деструктивен для отношений России и ЕС. Они катастрофически сжимаются, а их стабилизирующий потенциал сведен на нет. Это означает, что в среднесрочной перспективе отношения будут оставаться высокополитизированными.

На восстановление утраченного уйдет много лет, даже если ограничительные меры и будут отменены в ближайшие годы. Тем не менее, исходя из вышеизложенного, следует рекомендовать сторонам поощрять диалог на ТПУ и ТНУ в упреждающей манере. Иными словами, следует смягчать санкции, если не полностью, то частично, обеспечивать их максимально прозрачную и ограниченную трактовку. Следует содействовать не только коммерческим контактам, но и связям неправительственных организаций, широкому диалогу гражданского общества. Это не снимет с повестки дня фундаментальное расхождение России и ЕС во взглядах на дальнейшее развитие отношений, но будет способствовать взаимной социализации, росту взаимопонимания, а также созданию устойчивого фундамента отношений.

Очевидно, что России для этого потребуется в долгосрочной перспективе модернизация взаимодействия политического уровня и госслужащих, государства и бизнеса, а также государства и третьего сектора. Представляется, что нынешний экономический контекст делает этот вариант развития единственно возможным. ЕС же стоит воздержаться от агрессивной критики демократии, прав человека и верховенства закона в России, а также от максималистского видения сотрудничества. Они сегодня лишь дополнительно политизируют все институциональные уровни сотрудничества и плодят теории заговора, но не играют конструктивной роли в отношениях.

Заключение

Подведем итоги. Уровни анализа дают нам «таксономическое удобство», позволяют проанализировать различные аспекты отношений России и ЕС. Институциональный подход предполагает выделение МПУ, ТПУ и ТНУ. При этом классическая теория говорит, что ТПУ и ТНУ налагают ограничения на МПУ, содействуют стабилизации отношений в связи с ростом взаимозависимости.

С нашей точки зрения, требуется внести коррекцию в это представление. Создание ТПУ и ТНУ может быть либо формальным, либо реальным. Реальность ТПУ определяется автономией госслужащих от политического уровня управления, а также делегированием компетенций и ответственности с верхних эшелонов власти. Реальность ТНУ — самостоятельностью бизнеса и эпистемного сообщества, а также созданием условий для деятельности неправительственных организаций. Кроме того, тематическую основу для деятельности ТПУ и ТНУ, для их реального функционирования, создает подлинная экономическая взаимозависимость, а не простая торговля в виде обмена ресурсов на готовые товары. Она ставит секторальные цели, стимулирует поиск методов их реализации и соответствующие инструменты.

Отношения России и ЕС развивались с 2000 г. в направлении уплотнения ТПУ и ТНУ. Однако кризис 2014 г. продемонстрировал, что это развитие ТПУ и ТНУ было формальным, а не реальным. В результате фундаментальный кризис, который выявил расхождения России и ЕС на уровне концептуальных целей и ценностей на МПУ, повлек быстрый развал ТПУ и ТНУ. Несмотря на отказ от саммитов, контакты на МПУ продолжают в форме диалогов России со странами ЕС, встреч в Минском, Нормандском и других форматах, переговоров по ближневосточной проблематике. К МПУ можно отнести диалоги в политической области, контролируемой МИД России и Европейской службой внешних связей, где стороны чувствуют потребность к сотрудничеству. Однако трансправительственные контакты экономического характера прерваны.

Отношения России и ЕС с 2014 г. в институциональном разрезе показывают свою хрупкость, то, что все предыдущие годы они стояли на глиняных ногах. В среднесрочной перспективе они будут оставаться высокополитизированными, страдающими от любых, даже незначительных потрясений, лишенными якоря. Быстрого улучшения, даже при снятии санкций, в ближайшие годы ожидать не стоит, отыграть институциональные потери моментально не удастся. Тем не менее, пусть и в отсутствие долгосрочного разделяемого видения отношений и взаимной роли, и России, и ЕС следует содействовать диалогу на ТПУ и ТНУ, упреждающе стимулировать их, причем и в коммерческой, и в некоммерческой сфере. И Москве, и Брюсселю предстоит несколько трансформировать свои действия, что благотворно скажется и на общем контексте отношений в среднесрочной перспективе.

Литература

- Алексеева Л.М. (2002) «Третий сектор» и власть // *Общественные науки и современность*. № 6. С. 52–58.
- Борко Ю.А. (2011) Торговое и экономическое сотрудничество России и ЕС // *Европейская интеграция* / под ред. О.В. Буториной. М.: МГИМО.
- Павлова Е.Б., Романова Т.А. (2014) Идеиное соперничество или «треш-дискурс»? // *Россия в глобальной политике*. № 3. С. 50–58.

Романова Т.А. (2012) Энергетический диалог России и Европейского союза: эволюция и перспективы развития // *Отношения России с Евросоюзом* / под ред. С. Белена, Т. Романовой, К. Худолея. СПб.: Издательство СПбГУ.

Стрежнева М.В. (2010) Транснациональное политическое пространство: новые реалии международного развития. М.: ИМЭМО РАН.

Abbott K.W., Snidal D. (2001) International “Standards” and International Governance // *Journal of European Public Policy*. Vol. 8. No. 3. P. 345–370.

Andersen K. (2005) Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance Through Global Government Networks // *Harvard Law Review*. Vol. 118. P. 1255–1312.

Angell N. (1910) *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. N. Y.: G.P. Putnam’s & Sons.

Börzel T.A. (1998) Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks // *Public Administration*. Vol. 76. No. 2. P. 253–273.

Bremmer I. (2009) *State Capitalism and the Crisis*. Commentary // Official website of McKinsey, July. Режим доступа: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/state-capitalism-and-the-crisis> (дата обращения: 26.02.2016).

Bremmer I. (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* N. Y.: Portfolio.

Bunge M. (1960) Levels: A Semantical Preliminary // *The Review of Metaphysics*. Vol. 13. No. 3. P. 396–406.

Cardona F. (n. d.) *The Delegation of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance*. SIGMA / OECD. Режим доступа: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018471.pdf> (дата обращения: 26.02.2016).

Charnovitz S. (1997) Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance // *Michigan Journal of International Law*. Vol. 18 (Winter). P. 183–286.

Cho S., Kelly C.R. (2012) Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20 // *Chicago Journal of International Law*. Vol. 12. No. 2. P. 491–562.

Clark A.M. (1995) Non-Governmental Networks and Their Influence on International Society // *Journal of International Affairs*. Vol. 48. No. 2. P. 507–525.

Collingwood V., Logister L. (2005) State of the Art: Addressing the INGO “Legitimacy Deficit” // *Political Studies Review*. Vol. 3. No. 1. P. 175–192.

Cowles M.G. (2003) Non-state Actors and False Dichotomies: Reviewing IR/IPE Approaches to European Integration // *Journal of European Public Policy*. Vol. 10. No. 1. P. 102–120.

Cutler A.C., Haufler V., Porter T. (eds) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, N. Y.: SUNY Press.

DG for Trade (2015) *European Union, Trade in Goods with Russia* // Official website of the European Commission DG Trade. Режим доступа: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

Dolowitz D.P., Marsh D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 13. No. 1 (January). P. 5–24.

Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions // *Public Administration Review* (July/August). P. 314–323.

European Commission (2008) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2007*, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsaces_prog_report2007.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

European Commission (2009) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2008*, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsaces_prog_report_2008_en.pdf (дата обращения: 26.02.2016).

- European Commission (2010) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2009, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2011) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2010, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2010.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2012) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2011, February. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2011.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- European Commission (2013) EU – Russia Common Spaces Progress Report 2012, March. Режим доступа: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2012.pdf (дата обращения: 26.02.2016).
- Eurostat (2011) EU27 and Russia, Trade in Goods, 2000 to 2010. Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:EU27_and_Russia_trade_in_goods_2000_to_2010_ru.PNG (дата обращения: 26.02.2016).
- Eurostat (2014) Foreign Direct Investment between the European Union and BRIC. Режим доступа: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_between_the_European_Union_and_BRIC (дата обращения: 26.02.2016).
- Garrett G. (2000) Capital Mobility, Exchange Rates and Fiscal Policy // Review of International Political Economy. Vol. 7. No. 1. P. 153–70.
- Gower J. (2002) The EU and Russia // The European Union Handbook / J. Gower (ed.). L.: Fitzroy Dearborn Publishers. P. 326–340.
- Haas E.B. (1980) Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes // World Politics. Vol. 32. No. 3. P. 357–405.
- Haas P.M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination // International Organization. Vol. 46. No. 1. P. 1–37.
- Hall P.A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain // Comparative Politics. Vol. 25. No. 3 (April). P. 275–296.
- Higgott R., Underhill G., Bieler A. (2000) Non-State Actors and Authority in the Global System. N. Y.: Routledge.
- Huber J.D., Shipan C.R. (2013) Politics, Delegation, and Bureaucracy // The Oxford Handbook of Political Science / R.E. Goodin (ed.). Режим доступа: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-041> (дата обращения: 26.02.2016).
- Keck M., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics // International Social Science Journal. Vol. 51. No. 159. P. 89–101.
- Kelly R.E. (2007) From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992 // Journal of Civil Society. Vol. 3. No. 1. P. 81–99.
- Keohane R.O., Nye J.S. (1974) Transgovernmental Relations and International Organizations // World Politics. Vol. 27. No. 1. P. 39–62.
- Knill C., Lehmkuhl D. (2002) Private Actors and the State: Internationalization and Changing Pattern of Governance // Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions. Vol. 15. No. 1. P. 41–63.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade // World Politics. Vol. 28. No. 3. P. 317–347.
- Krasner S.D. (ed.) (1983) International Regimes. Ithaca, N. Y.: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1997) Power Politics, Institutions, and Transnational Relations // Bringing Transnational Relations Back In / T. Risse-Kappen (ed.). N. Y.: Cambridge University Press. P. 257–279.
- Krasner S.D. (1999) Sovereignty: Organized Hypocrisy. Princeton: Princeton University Press.
- Levitt T. (1974) Third Sector: New Tactics for a Responsive Society. N. Y.: AMACOM.
- Majone G. (1996) Regulating Europe. UK: Taylor & Francis.

- Mehta J. (2011) The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How”, Ideas and Politics // *Social Science Research* / D. Béland, R.H. Cox (eds). Oxford: Oxford University Press. P. 23–46.
- Moul W.B. (1973) The Level of Analysis Problem Revisited // *Canadian Journal of Political Science* / *Revue Canadienne de science politique*. Vol. 6. No. 3. (September). P. 494–513.
- Nye J.S. (1987) Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes // *International Organization*. Vol. 41. No. 3. P. 371–402.
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction // *International Organization*. Vol. 25 (Summer). P. 329–349.
- Onuf N. (1995) Levels // *European Journal of International Relations*. Vol. 1. No. 1. P. 35–58.
- Ottaway M. (2001) Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business // *Global Governance*. Vol. 7. No. 3. P. 265–292.
- Pollack M., Shaffer G. (eds) (2001) *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield.
- Powell W. (1990) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization // *Research in Organizational Behavior* / L.L. Cummings, B. Shaw (eds). Greenwich: JAI Press.
- Raustiala K. (2002–2003) The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law // *Virginia Journal of International Law*. Vol. 43. No. 1. P. 1–92.
- Ray J.L. (2001) Integrating Levels of Analysis in World Politics // *Journal of Theoretical Politics*. Vol. 13. No 4. P. 355–388.
- Risse T. (2002) Transnational Actors and World Politics // *Handbook of International Relations* / W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons (eds.). L.: Sage. P. 255–274.
- Romanova T. (2011) The Level-of-Analysis Problem in the Past, Present and Future of EU – Russia Relations. Tartu: Centre for EU – Russia Studies.
- Romanova T. (2014) Russian Energy in the EU Market: Bolstered Institutions and their Effects // *Energy Policy*. Vol. 74 (November). P. 44–53.
- Romanova T. (2015) The Partnership for Modernisation through the Three Level-of-Analysis Perspectives // *Perspectives on European Politics and Society*. No. 1. P. 45–61.
- Ronit K., Schneider V. (1999) Global Governance through Private Organizations // *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 12. No. 3. P. 243–266.
- Schmidt V. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse // *Annual Review of Political Science*. Vol. 11. P. 303–326.
- Scholte J.A. (2002) Civil Society and Democracy in Global Governance // *Global Governance*. Vol. 8. No. 3. P. 281–304.
- Sell S.K., Prakash A. (2004) Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights // *International Studies Quarterly*. Vol. 48. P. 143–175.
- Singer J.D. (1961) The Level of Analysis Problem in International Relations // *World Politics*. Vol. 14. No. 1 (October). P. 77–92.
- Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*, Princeton. NJ and Oxford: Princeton University Press.
- Smith J., Wiest D. (2005) The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association // *Social Forces*. Vol. 84. No. 2. P. 621–652.
- Stone D. (2008) Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks // *Policy Studies Journal*. Vol. 36. No. 1. P. 19–38.
- Strange S. (1988) *States and Markets*. N. Y.: Blackwell.
- Strange S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. N. Y.: Cambridge University Press.
- Vakil A.C. (1997) Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs // *World Development*. Vol. 25. No. 12. P. 2057–2070.

Waltz K. (1959) *Man, the State, and War*. N. Y.: Columbia University Press.

Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Waterman P. (1996) *Beyond Globalism and Developmentalism: Other Voices in World Politics* // *Development Change*. Vol. 27. No. 1. P. 165–180.

Webb M.C. (2004) *Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD's Project on Harmful Tax Competition* // *Review Of International Political Economy*. Vol. 11. No. 4 (October). P. 787–827.

Wendt A. (1991) *Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III* // *Review of International Studies*. Vol. 13. No. 2 (April). P. 181–185.

Wilson W. (1887) *The Study of Administration* // *Political Science Quarterly*. Vol. 2 (June). P. 197–222.

Wolfers A. (1959) *The Actors in International Politics* // *Theoretical Aspects of International Relations* / W.T.R. Fox (ed.). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press. P. 83–106.

Yurdusev N.A. (1993) *Level of Analysis and Unit of Analysis* // *Millennium: Journal of International Studies*. Vol. 22. No. 1. P. 77–88.

Institutional Levels of Analysis and the Evolution of Russia – EU Relations: Some Theoretical and Practical Aspects

T. Romanova

Tatiana Romanova – PhD in Political Science, Associate Professor, Department of European Studies, St. Petersburg State University; Associate Professor, Faculty of World Economy and International Affairs, National Research University Higher School of Economics; 1/3 Smolnogo St., 191060 St. Petersburg, Russian Federation; E-mail: t.romanova@spbu.ru, romanova@mail.sir.edu

Abstract

The level of analysis concept is an excellent tool for studying the evolution of international relations. This article focuses on the institutional approach of three levels of interaction: the intergovernmental level (IGL) describes traditional contacts among heads of states or governments as well as among ministers; the transgovernmental level (TGL) consists of relations among civil servants of middle and low rank; and the transnational level (TNL) includes the dialogue of non-governmental participants such as business, non-governmental organizations (NGOs) and epistemic communities. Robert Keohane and Joseph Nye identified TGL and TNL, but the studies of these levels has intensified as a result of burgeoning links among civil servants, business, NGOs and experts from different countries. Transgovernmental and transnational interactions stabilize relations among various actors.

This article clarifies the stabilizing potential of TGL and TNL interactions. First, the degree of autonomy of civil servants from the political level of government has to be taken into account. Second, the state regulates the level of independence of both business and NGOs. TGL and TNL interactions can stabilize relations only if civil servants are independent from the political level in what concerns technical issues and where both business and civil society are strong. Third, real economic interdependence matters because it forms an agenda of cooperation in a particular field. The intensification of trade and investment flows does not automatically lead to real interdependence. In this case, contacts at the transgovernmental and transnational levels acquire a formal character and no cooperation emerges, which does not allow for stabilized relations in crisis situations at the IGL.

The empirical section of the article demonstrates how widening and deepening relations between the European Union and Russia, especially since 2000, led to thickening transgovernmental and transnational interactions but these levels failed to stabilize relations between Moscow and Brussels following the 2014 Ukrainian crisis. On the contrary, the EU's reaction (sanctions) led to the destruction of economic links at both levels, whereas Russia deconstructed transnational non-profit relations. Tensions at the IGL also negatively affected the epistemic community (a part of the TNL), leading to its politicization. Changes and fine-tunings in the concept of institutional levels of analysis, suggested in the article, help to explain recent developments in EU – Russian relations. The article also recommends purposefully restoring relations at the transgovernmental and transnational levels to facilitate overcoming of the crisis in EU – Russian relations.

Key words: European Union – Russian relations; transgovernmental relations; transnational relations; interdependence; business; civil society; non-governmental organizations (NGOs); third sector; epistemic community

References

- Abbott K.W., Snidal D. (2001) International “Standards” and International Governance. *Journal of European Public Policy*, vol. 8, no 3, pp. 345–70.
- Alekseeva L.M. (2002) “Tretii sektor” i vlast’ [The Third Sector’ and the Power]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost’*, no 6, pp. 52–58. (In Russian.)
- Andersen K. (2005) Squaring the Circle? Reconciling Sovereignty and Global Governance Through Global Government Networks. *Harvard Law Review*, vol. 118, pp. 1255–1312.
- Angell N. (1910) *The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to their Economic and Social Advantage*. New York: G.P.Putnam’s & Sons.

- Borko J.A. (2011) Torgovoe i jekonomicheskoe sotrudnichestvo Rossii i ES [EU – Russian Trade and Economic Cooperation]. *Evropejskaja integracija* (ed. O.V. Butorina). Moscow: MGIMO. (In Russian.)
- Börzel T.A. (1998) Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks. *Public Administration*, vol. 76, no 2, pp. 253–73.
- Bremmer I. (2009) *State Capitalism and the Crisis. Commentary*. Official website of McKinsey, July. Available at: <http://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/state-capitalism-and-the-crisis> (accessed 26 February 2016).
- Bremmer I. (2010) *The End of the Free Market: Who Wins the War Between States and Corporations?* New York: Portfolio.
- Bunge M. (1960) Levels: A Semantical Preliminary. *The Review of Metaphysics*, vol. 13, no 3, pp. 396–406.
- Cardona F. (n. d.) *The Delegation of Administrative Decision-Making Powers: A Tool for Better Public Performance*. SIGMA/OECD. Available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018471.pdf> (accessed 26 February 2016).
- Charnovitz S. (1997) Two Centuries of Participation: NGOs and International Governance. *Michigan Journal of International Law*, vol. 18, winter, pp. 183–286.
- Cho S., Kelly C.R. (2012) Promises and Perils of New Global Governance: A Case of the G20. *Chicago Journal of International Law*, vol. 12, no 2, pp. 491–562.
- Clark A. M. (1995) Non-Governmental Networks and Their Influence on International Society. *Journal of International Affairs*, vol. 48, no 2, pp. 507–525.
- Clark A. (2001) *Diplomacy of Conscience: Amnesty International and Changing Human Rights Norms*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Collingwood V., Logister L. (2005) State of the Art: Addressing the INGO “Legitimacy Deficit”. *Political Studies Review*, vol. 3, no 1, pp. 175–192.
- Cowles M.G. (2003) Non-state Actors and False Dichotomies: Reviewing IR/IPE Approaches to European Integration. *Journal of European Public Policy*, vol. 10, no 1, pp. 102–120.
- Cutler A.C., Haufler V., Porter T. (eds) (1999) *Private Authority and International Affairs*. Albany, NY: SUNY Press.
- DG for Trade (2015) *European Union, Trade in Goods with Russia*. Official website of the European Commission DG Trade. Available at: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113440.pdf (accessed 26 February 2016).
- Dolowitz D.P., Marsh D. (2000) Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 13, no 1, January, pp. 5–24.
- Etzioni A. (1973) The Third Sector and Domestic Missions. *Public Administration Review*, July/August, pp. 314–323.
- European Commission (2008) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2007*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2007.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2009) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2008*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2008_en.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2010) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2009*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report_2009_en.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2011) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2010*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2010.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2012) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2011*, February. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2011.pdf (accessed 26 February 2016).
- European Commission (2013) *EU – Russia Common Spaces Progress Report 2012*, March. Available at: http://eeas.europa.eu/russia/docs/commonsplaces_prog_report2012.pdf (accessed 26 February 2016).

- Eurostat (2011) *EU27 and Russia, Trade in Goods, 2000 to 2010*. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:EU27_and_Russia_trade_in_goods_2000_to_2010_ru.PNG (accessed 26 February 2016).
- Eurostat (2014) *Foreign Direct Investment between the European Union and BRIC*. Available at: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Foreign_direct_investment_between_the_European_Union_and_BRIC (accessed 26 February 2016).
- Garrett G. (2000) Capital Mobility, Exchange Rates and Fiscal Policy. *Review of International Political Economy*, vol. 7, no 1, pp. 153–70.
- Gower J. (2002) The EU and Russia. *The European Union Handbook* (ed. J. Gower). London: Fitzroy Dearborn Publishers, pp. 326–340.
- Haas E.B. (1980) Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes. *World Politics*, vol. 32, no 3, pp. 357–405.
- Haas P.M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, no 1, pp. 1–37.
- Hall P.A. (1993) Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25, no 3, April, pp. 275–296.
- Higgott R., Underhill G., Bieler A. (2000) *Non-State Actors and Authority in the Global System*. New York: Routledge.
- Huber J.D., Shipan C.R. (2013) Politics, Delegation, and Bureaucracy. *The Oxford Handbook of Political Science* (ed. R.E. Goodin). Available at: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199604456.001.0001/oxfordhb-9780199604456-e-041> (accessed 26 February 2016).
- Keck M., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, vol. 51, no 159, pp. 89–101.
- Kelly R.E. (2007) From International Relations to Global Governance Theory: Conceptualizing NGOs after the Rio Breakthrough of 1992. *Journal of Civil Society*, vol. 3, no 1, pp. 81–99.
- Keohane R.O., Nye J.S. (1974) Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, vol. 27, no 1, pp. 39–62.
- Knill C., Lehmkuhl D. (2002) Private Actors and the State: Internationalization and Changing Pattern of Governance. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, no 1, pp. 41–63.
- Krasner S.D. (1976) State Power and the Structure of International Trade. *World Politics*, vol. 28, no 3, pp. 317–347.
- Krasner S.D. (ed.) (1983) *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Krasner S.D. (1997) Power Politics, Institutions, and Transnational Relations. *Bringing Transnational Relations Back In* (ed. T. Risse-Kappen). New York: Cambridge University Press, pp. 257–279.
- Krasner S.D. (1999) *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- Levitt T. (1974) *Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. NY: Amacom.
- Majone G. (1996) *Regulating Europe*. UK: Taylor & Francis.
- Mehta J. (2011) The Varied Roles of Ideas in Politics. From “Whether” to “How”, Ideas and Politics. *Social Science Research* (D. Béland, D. & R.H. Cox (eds.)). Oxford: Oxford University Press, pp. 23–46.
- Moul W.B. (1973) The Level of Analysis Problem Revisited. *Canadian Journal of Political Science/ Revue Canadienne de science politique*, vol. 6, no 3, September, pp. 494–513.
- Nye J.S. (1987) Nuclear Learning and US-Soviet Security Regimes // *International Organization*, vol. 41, no 3, pp. 371–402.
- Nye J.S., Keohane R.O. (1971) Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, vol. 25, summer, pp. 329–349.
- Onuf N. (1995) Levels. *European Journal of International Relations*, vol. 1, no 1, pp. 35–58.

- Ottaway M. (2001) Corporatism Goes Global: International Organizations, Nongovernmental Organization Networks, and Transnational Business. *Global Governance*, vol. 7, no 3, pp. 265–292.
- Pavlova E.B., Romanova T.A. (2014) Idejnoe sopernichestvo ili “trash-diskurs”? [Ideological Rivalry or Trash Discourse]. *Rossija v global’noj politike*, no 3, pp. 50–58. (In Russian.)
- Pollack M., Shaffer G. (eds.) (2001) *Transatlantic Governance in the Global Economy*. Lanham, Md: Rowman and Littlefield.
- Powell W. (1990) Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. *Research in Organizational Behavior* (ed. L.L. Cummings, B. Shaw). Greenwich: JAI Press.
- Raustiala K. (2002–2003) The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, vol. 43, no 1, fall, pp. 1–92.
- Ray J.L. (2001) Integrating Levels of Analysis in World Politics. *Journal of Theoretical Politics*, vol. 13, no 4, pp. 355–388.
- Risse T. (2002) Transnational Actors and World Politics. *Handbook of International Relations* (ed. W. Carlsnaes, T. Risse, B. Simmons). London: Sage, pp. 255–274.
- Romanova T. (2011) *The Level-of-Analysis Problem in the Past, Present and Future of EU – Russia Relations*. Tartu: Centre for EU – Russia Studies.
- Romanova T. (2014) Russian Energy in the EU Market: Bolstered Institutions and their Effects. *Energy Policy*, vol. 74, November, pp. 44–53.
- Romanova T. (2015) The Partnership for Modernisation through the Three Level-of-Analysis Perspectives. *Perspectives on European Politics and Society*, no 1, pp. 45–61.
- Romanova T.A. (2012) Energeticheskij dialog Rossii i Evropejskogo sojuza: jevoljucija i perspektivy razvitiya [EU – Russian Energy Dialogue: evolution and future perspectives]. Otnoshenija Rossii s Evrosojuzom (S. Belena, T. Romanova, K. Hudolej (eds.)). Izdatel’stvo SPbGU. (In Russian.)
- Ronit K., Schneider V. (1999) Global Governance through Private Organizations. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 12, no 3, pp. 243–66.
- Schmidt V. (2008) Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, vol. 11, pp. 303–26.
- Scholte J.A. (2002) Civil Society and Democracy in Global Governance. *Global Governance*, vol. 8, no 3, eds. pp. 281–304.
- Sell S.K. & Prakash A. (2004) Using Ideas Strategically: The Contest Between Business and NGO Networks in Intellectual Property Rights. *International Studies Quarterly*, vol. 48, pp. 143–175.
- Singer J.D. (1961) The Level of Analysis Problem in International Relations. *World Politics*, vol. 14, no 1, October, pp. 77–92.
- Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*, Princeton, NJ and Oxford: Princeton University Press.
- Smith J., Wiest D. (2005) The Uneven Geography of Global Civil Society: National and Global Influences on Transnational Association. *Social Forces*, vol. 84, no 2, pp. 621–52.
- Stone D. (2008) Global Public Policy, Transnational Policy Communities, and Their Networks. *Policy Studies Journal*, vol. 36, no 1, pp. 19–38.
- Strange S. (1988) *States and Markets*. New York: Blackwell.
- Strange S. (1996) *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*. New York: Cambridge University Press.
- Strezhneva M.V. (2010) Transnacional’noe politicheskoe prostranstvo: novye realii mezhdunarodnogo razvitiya [Transnational political space: new realities of international development]. Moscow: IMJeMO RAN. (In Russian.)
- Vakil A.C. (1997) Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs. *World Development*, vol. 25, no 12, pp. 2057–2070.
- Waltz K. (1959) *Man, the State, and War*. New York: Columbia University Press.

Waltz K. (1979) *Theory of International Politics*. Addison-Wesley.

Waterman P. (1996) Beyond Globalism and Developmentalism: Other Voices in World Politics. *Development Change*, vol. 27, no 1, pp. 165–180.

Webb M.C. (2004) Defining the Boundaries of Legitimate State Practice: Norms, Transnational Actors and the OECD' s Project on Harmful Tax Competition. *Review of International Political Economy*, vol. 11, no 4, October, pp. 787–827.

Wendt A. (1991) Levels of Analysis vs. Agents and Structures: Part III. *Review of International Studies*, vol. 13, no 2, April, pp. 181–185.

Wilson W. (1887) The Study of Administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, June, pp. 197–222.

Wolfers A. (1959) The Actors in International Politics. *Theoretical Aspects of International Relations* (ed. Fox, W.T.R.). Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, pp. 83–106.

Yurdusev N.A. (1993) Level of Analysis and Unit of Analysis. *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 22, no 1, pp. 77–88.