

Трансправительственное сетевое управление и соконкуренция в сфере управления космическим пространством в Азиатском регионе^{1, 2}

К. Е, Г. Ни

Е Куанхо — аспирант Института международных отношений Нанкинского университета; 163 Xianlin Road, Qixia District, Nanajing, Jiangsu Province, 210023, China; ry1207@gmail.com; ORCID: 0009-0002-4505-4670

Ни Гуихуа — докторант Школы гуманитарных и социальных наук Китайского университета Гонконга, Шэньчжэнь; 2001 Longxiang Boulevard, Longgang District, Shenzhen, China; guihuani@cuhk.edu.cn

Аннотация

По мере распространения глобализации и технологических инноваций растущая комплексность глобальных вызовов получила более широкий пространственно-временной размах. В сфере международных отношений наблюдается усиление влияния негосударственных акторов, создающих запрос на эффективные и своевременные меры противодействия глобальным кризисам. Трансправительственное сетевое управление, в осуществлении которого принимают участие негосударственные акторы, действующие в условиях децентрализации и устойчивых центробежных тенденций, сформировалось как разноплановая и гибкая модель управления, функционирующая за рамками сложившихся схем взаимодействия государств. Наблюдается процесс формирования международных режимов, фактором чего является усиление сотрудничества на уровне субгосударств. Несмотря на то что в некоторых сферах сохраняются управленческие лакуны, крупные международные игроки активно участвуют в формировании структур трансправительственного сетевого управления, утверждая свое положение в качестве ключевых акторов. Проведенное исследование указывает на то, что в тех областях, в которых функционирует несколько трансправительственных сетей управления, характер взаимодействия по вопросам управления может балансировать между сотрудничеством и конкуренцией, что представляет собой сущность модели соконкуренции в трансправительственном сетевом управлении. На многих уровнях анализа подобные характеристики указывают на значительный потенциал для роста, экспансии и трансформации.

Ключевые слова: трансправительственное сетевое управление, эпистемические сообщества, структурный сетевой анализ, лидерство, соконкуренция

Для цитирования: Е К., Ни Г. Трансправительственное сетевое управление и соконкуренция в сфере управления космическим пространством в Азиатском регионе // Вестник международных организаций. 2024. Т. 19. № 1. С. 7–29 (на русском и английском языках). doi:10.17323/1996-7845-2024-01-01

¹ Статья поступила в редакцию 28.09.2023.

² Перевод статьи выполнен А.А. Игнатовым, научным сотрудником Центра исследований международных институтов Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС).

Введение

Для того чтобы понять сущность трансправительственного сетевого управления, необходимо интегрировать сложившуюся в отношении исследования проблем управления научную парадигму и связанный с сетевыми структурами власти и динамическими процессами дискурс. Исключительно важно определить общую аналитическую рамку, которая позволила бы глубже понять возникающие эффекты соконкуренции и соконструирования во взаимодействии акторов в контексте трансправительственного сетевого управления. Фокусируясь на основных характеристиках трансправительственного сетевого управления и траекториях его развития, авторы исследуют два ключевых механизма трансправительственного сетевого управления космическим пространством в Азиатском регионе: Азиатско-Тихоокеанскую организацию космического сотрудничества (APSCO) и Азиатско-Тихоокеанский региональный форум космических агентств (APRSF). Анализ позволяет не только близко взглянуть на организационную среду сетей трансправительственного управления космическим пространством, но и обнаруживает «отчуждение» механизмов за пределами традиционных рамок трансправительственного сетевого управления на макроуровне. Таким образом, настоящая статья посвящена рассмотрению малоизученной «межсетевой» повестки в рамках теории трансправительственного сетевого управления.

Обзор литературы

Исследования, посвященные проблемам трансправительственного сетевого управления, появились в 1970-е годы. Роберт Кохейн и Джозеф Най рассматривали трансправительственные отношения как ключевой элемент трансправительственных сетей. Ими была представлена следующая классификация типов отношений: межгосударственные, транснациональные и трансправительственные. Кохейн и Най, таким образом, сглаживают недостатки государствоцентричного подхода и более четко проводят границу между категориями акторов международной политики [Keohane, Nye, 1972].

После окончания холодной войны множественность ролей негосударственных, субнациональных и наднациональных субъектов, участвующих в решении глобальных проблем в экономике, обществе и сфере охраны окружающей среды, привела к формированию ряда комплексных многоуровневых систем сотрудничества, связанных международными сетями. Исследователи международных отношений [Risse-Kappen, 1995; Raustiala, 2002] обратили внимание на структуру существующих механизмов, определив сущностные характеристики сетей трансправительственного сетевого управления. Среди современных исследователей трансправительственного сетевого управления наибольшим авторитетом обладает Анна-Мария Слотер. Опираясь на выводы предшественников, она подходит к теме с функциональной точки зрения и определяет положение трансправительственного сетевого управления в контексте «дезагрегированного мира» — этот термин она использует для описания модели глобализации. Слотер также прикладывает значительные усилия для накопления эмпирического материала, обеспечивая тем самым опору для развития дискурса в рамках теории управления трансправительственными сетями [Slaughter, 1997].

В тот же период другие ученые исследовали парадигму управления трансправительственными сетями на разных уровнях и в разных сферах деятельности. В работе [Gstohl, 2007] фокус направлен на «Группу восьми» и выявление трансправительственных сетей в международных организациях. Холлис [Hollis, 2010] погружается в про-

блемы трансправительственного сетевого управления в Европейском союзе. Работа [Martinez-Dias, Woods, 2009] посвящена исследованию управленческих практик трансправительственных сетей развивающихся стран. Бах и Ньюмен [Bach, Newman, 2010] исследуют взаимосвязь между трансправительственными сетями и внутренней политикой в сфере финансов. Кек и Сиккинк [Kec, Sikkink, 1999] обращаются к каналам влияния негосударственных акторов на международную политику, формируя концепцию трансправительственных адвокационных сетей гражданского общества.

Метте Эйлstrup-Санджованни применяет дедуктивные методы для анализа структурных свойств и переходов в процессе развития, которые лежат в основе феномена трансправительственного сетевого управления. Она выявила важнейшие переменные, влияющие на формирование и изменение управления трансправительственными сетями, в частности динамику распределения власти между сетевыми акторами. Принимая во внимание тенденции развития при рассмотрении отобранных кейсов, автор выбирает объектом исследования многочисленные механизмы управления трансправительственными сетями в сфере международных отношений. Исследование Эйлstrup-Санджованни, таким образом, преодолевает ограничения статичного теоретического анализа Слотер.

В данной статье предпринята попытка построить всеобъемлющую аналитическую структуру управления трансправительственными сетями с целью дать более основательное объяснение наблюдаемым взаимосвязям и расширить сферу практического применения теории. Для достижения этой цели мы начнем с описательных концепций, свойственных традиционным теориям трансправительственных сетей управления, тем самым расширив область практического применения рассматриваемой теории.

Теоретическая и методологическая основы исследования

В этом разделе рассматриваются четыре «опоры» управления трансправительственными сетями: архитектура трансправительственной сети; эпистемическое сообщество; структурные сетевые отношения; и лидерство. Опираясь на эти элементы, авторы формируют всестороннюю структуру для проведения тематических исследований управления трансправительственными сетями.

Основные теоретические компоненты

Архитектура трансправительственной сети: основа трансправительственного сетевого управления

В 1972 г. бывший советник по национальной безопасности США Ф. Батор, выступая перед конгрессом, заявил:

«Основополагающим свойством внешнеполитических отношений является то, что отдельные ведомства ведут дела с аналогичными бюрократическими структурами за рубежом посредством всевозможных формальных и неформальных связей» [Slaughter, 2001].

Два года спустя Роберт Кохейн и Джозеф Най сформулировали ставшее классическим определение трансправительственных связей, представив их сущность как взаимодействие между субъектами различных государственных органов, которые не в полной мере контролируются властями. Политика центрального правительства рассматривается как некий набор руководящих принципов высокого уровня, соглас-

но которым взаимодействуют нижестоящие единицы. Субъединицы в совокупности могут оказывать влияние на принятие решений своими правительствами. Формирование трансправительственных связей приводит к размыванию традиционных иерархических и представительных цепочек в административных структурах. Принятие решений перестало быть прерогативой единого центра и перешло в руки децентрализованной сети чиновников и функционеров, которые вместе со своими зарубежными коллегами создали неформальную структуру принятия решений [Keohane, Nye, 1974]. Подобная картина наблюдалась в 1970-х годах в рамках переговорных «клубов», состоящих из министров развитых стран. Эти клубы устанавливали правила в рамках своих предметных областей и достигали соглашений, впоследствии сообщая о результатах своей аудитории на национальном уровне и законодательным органам [Slaughter, 2003]. Среди примеров упоминаются Генеральное соглашение по тарифам и торговле (ГАТТ), где ведущая роль была отведена встречам министров торговли, и Банк международных расчетов, характеризующийся сильным влиянием глав центральных банков.

Начиная с 1990-х годов масштабы и сферы коммуникации и сотрудничества между субъектами постоянно расширялись. Эбботт сравнил два типа механизмов: межправительственный и трансправительственный. Первый предполагает сотрудничество между государствами, где каждое из них придерживается единой политической позиции, а взаимодействие происходит через посредничество профессиональных агентов-дипломатов. Второй подразумевает прямое сотрудничество между правительственными ведомствами разных стран при отсутствии жесткого контроля «сверху вниз» — в таких условиях центр принятия решений распадается на множество функциональных компонентов [Abbot et al., 2018]. В 1997 г. Слотер представила концепцию «трансправительственных сетей», отметив, что национальные государства, некогда бывшие главными субъектами международной политики, постепенно децентрализуются. Трансправительственные сети предполагают установление особых связей с иностранными партнерами, такими как судебные, законодательные и регулирующие органы, формирование тесных взаимоотношений и, как следствие, построение новых структур управления. Она определила трансправительственные сети как устойчивые и ориентированные на достижение конкретных целей каналы взаимодействия между правительственными ведомствами, не ограниченные границами одного государства. На волне глобализации государства делегируют полномочия по принятию решений возникающим механизмам управления, состоящим из трансправительственных структур одного функционального типа. Международные чиновники создают автономные формальные или неформальные организации в ответ на растущий спрос на углубление сотрудничества по ключевым вопросам повестки дня [Slaughter, 2004]. Слотер считает, что трансправительственные сети занимают промежуточное положение между традиционными международными организациями и специальными организациями, занимающимися конкретными задачами, позволяя поддерживать организованный процесс принятия своевременных решений в ответ на сложные международные вызовы и проблемы [Slaughter, Zaring, 2006].

Слотер выделяет два типа трансправительственных сетей в соответствии с характером их внутренних взаимосвязей и выполняемыми функциями. К первой категории отнесены горизонтальные трансправительственные сети в формировании которых участвуют чиновники одного ранга из разных стран. Трансправительственные сети вертикального типа основаны на связях между наднациональными структурами, международными организациями и чиновниками национального уровня. Помимо раз-

граничения с опорой на характер взаимодействия, сети можно сгруппировать по трем функциональным направлениям. Информационные сети собирают специализированную техническую и эмпирическую информацию, способствуя межправительственной коммуникации посредством передачи технологий, обмена информацией и тренингов. Исполнительные сети предполагают планирование и исполнение совместных решений государственными чиновниками. Гармонизирующие сети, санкционированные международными договорами или соглашениями, объединяют регулятивные силы для того, чтобы обеспечить соответствие сути предпринимаемых управленческих решений выработанному консенсусу [Slaughter, Hale, 2011].

Таким образом, за период, прошедший с момента начала дискуссии о трансправительственных отношениях и до появления основополагающих элементов трансправительственных сетей, архитектура трансправительственных сетей уже сформировалась как целостная структура, на основе которой развилась теория управления трансправительственными сетями.

*Эпистемическое сообщество: ключевой актор
в трансправительственном сетевом управлении*

Концепция эпистемического сообщества опирается на понятие «научное сообщество» Томаса Куна, который определяет его как группу людей, представляющих определенную дисциплину и работающих в соответствии с общими убеждениями и стандартами научной методологии [Kuhn, 1962]. Эрнст Хаас ввел это понятие в сферу международных отношений, оказав влияние на таких ученых, как Джон Рагги и Питер Хаас. Рагги утверждает, что эпистемические сообщества возникают на основе бюрократических должностей, технократической подготовки, общих намерений, ожиданий и правил поведения, формируя «реальность» в рамках институционализации международного общества [Ruggie, 1975].

Питер Хаас предлагает подробную интерпретацию, утверждая, что эпистемическое сообщество состоит из признанных профессионалов, обладающих определенной компетенцией и знаниями. Они образуют сеть для обмена знаниями и обладают авторитетом в определенной области, оказывают воздействие на правительства разных стран, тем самым влияя на формирование политики [Haas, 1992]. Хаас считает, что трансграничное сотрудничество изначально обусловлено стремлением приобрести знания и добиться признания. Функциональные департаменты становятся участниками трансправительственных сетей наряду с аналогичными департаментами в других странах, в соответствии со своими профессиональными знаниями и компетенциями. После того как лица, принимающие решения, усваивают знания эпистемического сообщества посредством «социализации», они влияют друг на друга с точки зрения оценки интересов и сходства поведения. Это способствует укреплению административной координации, формируя основанный на знаниях трансправительственный порядок и способствуя созданию международных институтов. В конечном итоге эпистемическое сообщество, выступающее в качестве опоры данного процесса, получает официальное признание.

Майя Дэвис Кросс отмечает, что неопределенность, сопровождающая масштабные кризисы или отдельные проблемы, является эндогенным элементом влияния эпистемических сообществ. Ключевые переменные в этом контексте включают взаимодействие между эпистемическими сообществами и лицами, принимающими решения, в частности частотность встреч, уровень консенсуса и характеристики политики. Влияние эпистемических сообществ коррелирует с технической, количественной и

научной природой обсуждаемых вопросов, а профессионализм выступает в качестве внутренней движущей силы [Cross, 2013]. Кроме того, Кросс подчеркивает, что эпистемические сообщества – это подмножества особого типа, которые не могут охватить весь спектр своей профессиональной деятельности. Поэтому существуют конкурирующие эпистемические сообщества, которые, конкурируя за качество доступной экспертизы в области своей специализации, уделяют больше внимания укреплению легитимности.

*Структурные сетевые отношения:
основа трансправительственного сетевого управления*

Понятие «сеть» уже давно используется для анализа взаимодействий в человеческом обществе и экономических системах. Эйлstrup-Санджованни была одним из пионеров в изучении влияния сетевых отношений на управление трансправительственными сетями. Она утверждает, что такие характеристики сетевых связей, как гибкость, стремление к консенсусу и отсутствие принуждения, менее значимы, чем прямые властные отношения между участниками трансправительственной сети. Асимметрия власти является необходимым условием для эффективного сотрудничества между участниками сети. Автономная концентрация власти выступает движущей силой в управлении трансправительственными сетями, нивелирующей необходимость централизованного принятия решений. Исходя из того, что крупные державы предпочитают неформальное сотрудничество, распределение власти и интересов внутри сети становится определяющим фактором ее построения. Количество акторов – еще один важный фактор, поскольку координация политики, распространение информации, выработка регулирующих рамок и взаимопомощь наиболее эффективно проявляются в сотрудничестве групп с небольшим числом акторов [Eilstrup-Sangiovanni, 2016].

На микроуровне Эйлstrup-Санджованни представила метод структурного сетевого анализа (ССА), сосредоточив внимание на реляционных связях между различными акторами и на том, как они влияют на общую структуру в процессах «расширения прав и возможностей» и «лишения прав и возможностей». ССА рассматривает каждого актора в сети как отдельный узел, а связи между узлами как взаимодействие между акторами. Относительные позиции каждого узла в сети отражают индивидуальные атрибуты власти и влияния. К таким атрибутам относятся плотность, близость к центру, сегментация, мультиплексичность и гомофилия (фундаментальное свойство сетей и участников сетевого взаимодействия формировать ассоциативные связи с другими сетями и их участниками, основанные на сходстве реализуемых функций, сфер и характера деятельности) [Eilstrup-Sangiovanni, 2014]. Изменения в этих атрибутах определяют распределение власти внутри сети. Плотность представляет собой долю связей между узлами по отношению к общему числу связей в ограниченной группе. Более высокая плотность означает высокий уровень связности между акторами, что ведет к повышению эффективности агрегации и распределения ресурсов в системе. Близость к центру говорит о тенденции одного узла быть более центральным по отношению к другим узлам. Степень центральности определяет стабильность сети. В трансправительственных сетях более низкая степень централизованности подразумевает включение разнобразного подмножества акторов, что увеличивает масштаб и диапазон проблем в сети. Сегментация означает, что конфигурация сети имеет тенденцию к дроблению на слабо связанные субкластеры. Различные кластеры демонстрируют высокую плотность связей между участниками сети и редкие связи с внешними группами. Плотность взаимо-

действия определяет степень связи между схожими по типу акторами в сети, а мультиплектность оценивает количество разделенных сходных по характеристикам акторов в рамках общих связей.

В условиях асимметрии власти сотрудничество в рамках сети обязывает ключевых участников брать на себя лидерство в силу отсутствия иерархической административной поддержки. Эти ведущие акторы устанавливают связи с соответствующими заинтересованными сторонами для дальнейшего развития сети. Лидерство в условиях асимметрии власти особенно важно на политической арене. Эффективность работы сети зависит от действий желающего и способного возглавить их государства, которое может вдохновить других участников на активное участие и обеспечить достижение консенсуса. Это минимизирует потенциальные риски для правоприменения или регулирования, способствуя формированию общих интересов в рамках сети

Как проявляется лидерство в трансправительственном сетевом управлении

Оран Янг определяет международные режимы как соглашения между группами, которые задают порядок распределения между ними власти, прав и ответственности, а также поведенческие обязательства, отмечая решающую роль совпадающих ожиданий [Mitchell, 2012]. Международные режимы охватывают широкий спектр функций, географических пространств и типов участников, при этом основными действующими лицами являются «подмножества» международного сообщества. Определение Янга связано с понятием «трансправительственная сеть». С другой стороны, в процессе управления режимами возникают различные препятствия для коллективных действий, что приводит к принятию индивидуальных действий по решению или обходу этих проблем, в чем и проявляется лидерство [Young, 1991]. Заинтересованные стороны, обладающие лидерским потенциалом, реализуют свои возможности путем поиска общих интересов, разработки совместных решений, но не полагаясь исключительно на принуждение или прямую передачу выгод. Вместо этого в процессе формирования режимов они накапливают репутацию и работают с обратной связью [Chen, Guan, 2015]. Янг выделяет три формы лидерства: структурное, предпринимательское и интеллектуальное.

Структурное лидерство опирается на структурную власть — способность контролировать владение и распределение материальных ресурсов — и преобразует ее в переговорную силу для достижения институциональных договоренностей. Предпринимательское лидерство сосредоточено на решении проблем управления с помощью навыков ведения переговоров и выработки решений, которые выгодны всем сторонам, что в конечном итоге приводит к общему процветанию заинтересованных сторон. Интеллектуальное лидерство использует капитал знаний как инструмент, помогающий различным субъектам добиться глубокого понимания рассматриваемых вопросов, предоставляя информацию для формирования ожиданий в процессе управления [Young, 2013]. Достижения интеллектуальных лидеров обычно отражаются в их способности повышать эффективность и присущей им репутации. Это согласуется с рассмотренной ранее концепцией эпистемического сообщества. Янг предполагает, что создание международных режимов часто требует более чем одной формы лидерства, необходимой для синергетической координации таких динамических процессов, как переговоры и распространение знаний. В более широкой перспективе лидерство применимо к любой среде управления, где существует асимметрия власти между участниками. Это отвечает взглядам Эйлstrup-Санджованни на структурные сетевые отношения и облегчает дальнейший анализ особенностей управления трансправительственными сетями.

Аналитико-методологическая рамка трансправительственного сетевого управления

Опираясь на четыре ключевые концепции, в рамках данной статьи мы представляем двухуровневую аналитическую структуру, охватывающую как статические сети, так и проблемы динамической «сетевизации». На типологическом уровне она фокусируется на архитектуре трансправительственных сетей, а также на основных группах акторов – эпистемических сообществах, принимая их в качестве базовых элементов, которые необходимо изучить для понимания особенностей трансправительственного сетевого управления. На динамическом уровне аналитической рамки фокус исследования направлен на структурные сетевые отношения для анализа переходов власти и классификацию моделей лидерства, востребованных теми или иными механизмами управления. В итоге мы приходим к объяснению явления активной сетевизации в структурах трансправительственного сетевого управления. На рис. 1 показана описанная выше двухуровневая аналитическая структура. Мы можем сформулировать ключевой теоретический вывод: управление трансправительственными сетями – это не только «феномен» управления, построенный вокруг эпистемических сообществ через архитектуру трансправительственных сетей, но и «процесс» управления, включающий объективное взаимодействие власти, сплоченность членов и субъективное лидерство. Тонкие стрелки указывают на направление динамики власти на разных уровнях сети, а двунаправленные толстые стрелки иллюстрируют процессы взаимной сетевизации в рамках общей структуры. Это наглядно описывает сущность парадигмы управления трансправительственными сетями. Далее мы рассмотрим процессы развития и взаимодействия двух трансправительственных сетей в области управления космическим пространством в Азиатском регионе: Азиатско-Тихоокеанскую организацию космического сотрудничества (APSCO) и Азиатско-Тихоокеанский региональный форум космических агентств (APRSAF), чтобы оценить пригодность предложенной структуры для управления трансправительственными сетями.



Рис. 1. Двухуровневая аналитическая рамка трансправительственного сетевого управления

Источник: составлено автором.

Практика трансправительственного сетевого управления космическим пространством в Азиатском регионе

APSCO и APRSAF: обзор

Азиатско-Тихоокеанская организация космического сотрудничества (APSCO) была сформирована в 1992 г. на базе Азиатско-Тихоокеанской многосторонней региональной инициативы по применению космических технологий в соответствии с Меморандумом о взаимопонимании между Китаем, Пакистаном и Таиландом. В 2005 г. восемь государств, включая Китай, Индонезию, Таиланд, Пакистан, Бангладеш, Монголию, Иран и Перу, подписали Конвенцию APSCO, к которой год спустя присоединилась Турция, в результате чего количество участвующих стран достигло девяти. Среди членов APSCO только Китай входит в число признанных космических держав. Конвенция APSCO играет роль уставного документа, определяющего принципы управления деятельностью организации, финансами и процесс разрешения споров. Основная задача APSCO – реализация совместных проектов, направленных на продвижение общих интересов стран-членов в космосе, охватывающих развитие инфраструктуры, применение технологий и образования, а также обмен информацией. Программы, уже реализованные APSCO, включают платформу обмена данными, проекты по спутникам и навигационным системам, атмосферные исследования и наземные оптические наблюдения. С момента создания APSCO достигла важных результатов. Однако были случаи, когда результат взаимодействия не соответствовал ожиданиям. Например, в рамках программы малых многоцелевых спутников, осуществляемой Китаем и Таиландом, китайский спутник HJ-1A самостоятельно выполняет все операции. Медленно продвигается реализация Азиатско-Тихоокеанской системы оптического спутникового наблюдения (APOSOS) – китайско-турецкого проекта, направленного на предотвращение столкновений спутников. За исключением Китая, другие члены APSCO сталкиваются с техническими и финансовыми проблемами в развитии национальных космических программ [Du, 2014].

Азиатско-Тихоокеанский региональный форум космических агентств (APRSAF) – это многосторонняя площадка, образованная в 1993 г. Японским агентством по аэрокосмическим исследованиям (JAXA) и Министерством образования, культуры, спорта, науки и технологий Японии. В своей деятельности он руководствуется принципами открытости и добровольности, принимая решения, не имеющие юридической силы. APRSAF служит платформой для обмена информацией и технологиями между участниками освоения космоса, в число которых входят правительственные агентства, неправительственные и международные организации. APRSAF фокусируется на решении вопросов актуальной повестки дня в АТР с опорой на возможности космических технологий. Более 20 лет на базе APRSAF проходит ежегодная конференция. В работе APRSAF принимают участие более 400 специалистов из 29 стран. Если взять Японию в качестве примера, то среди участников работы APRSAF присутствуют представители государственной власти (например, Министерство экономики, торговли и промышленности), неправительственные организации (Японское общество по науке и образованию), представители отраслевых компаний («Митсубиси Хэви Индастриз») и исследовательских центров (Токийский университет). Кроме того, активное участие принимают девять межправительственных международных организаций, включая Азиатский банк развития, Секретариат АСЕАН, Европейское космическое агентство и Управление Организации Объединенных Наций по вопросам космического пространства (УВКП ООН) [APRSAF, 2019]. В APRSAF не доминируют представители

государства. Гибкость форума вызывает критику со стороны японских политиков, утверждающих, что Япония не играет руководящей роли и не реализует в полной мере свои приоритеты в освоении космоса, как это делает Китай в APSCO, передавая технологии для укрепления многосторонних отношений [Suzuki, 2010]. В последние годы Япония приняла ряд мер для содействия формализации APRSAF, учредив в 2012 г. Исполнительный комитет APRSAF и внедрив с 2013 г. ряд организационных принципов [Pekkanen, 2020a].

Трансправительственное сетевое управление в Азиатском регионе с точки зрения общей аналитической рамки

Следующие тезисы, построенные в соответствии с описанными теоретическими положениями, используются для тщательного изучения составных элементов, связанных с формированием и ростом APSCO и APRSAF в соответствии с общей аналитической рамкой управления трансправительственными сетями. Этот анализ направлен на выявление общих черт, конфигураций и эволюционирующих атрибутов этих двух трансправительственных сетей в интересах расширения дискуссии по теоретическим и прикладным вопросам.

Тезис 1. Трансправительственное сетевое управление включает трансправительственные связи между субъектами каждого государства в конкретных проблемных областях

Изучив официальные документы APSCO и APRSAF, мы можем определить онтологию каждой из двух организаций в качестве основы для проверки гипотез относительно структуры управления процессом освоения космоса в АТР.

Первоначально APSCO была организована на основе Меморандума о взаимопонимании как относительно свободная трансправительственная сеть [Slaughter, 2003]. Впоследствии она стала межправительственной международной организацией с правосубъектностью, а в состав членов APSCO вошли представители национальных государств. Совет выступает в качестве высшего органа, принимающего решения, а секретариат – в качестве исполнительного подразделения. Согласно Конвенции APSCO, в состав Совета входят министры или представители министерского уровня, ответственные за космические вопросы, назначенные государствами-членами [APSCO, 2006], что отражает основной принцип трансправительственных сетей – прямое взаимодействие между правительственными подразделениями. Между традиционными межправительственными международными организациями и трансправительственными сетями существуют симбиотические отношения. Согласно Слотер, формально международные межправительственные организации состоят из официальных представителей государства высокого уровня, в то время как на практике деятельность осуществляется посредством встреч и форумов между главами специализированных правительственных ведомств [Slaughter, 2004], благодаря чему формируются различные тематические сети внутри этих организаций. Трансправительственные сети, объединяющиеся с международными организациями, могут придать организации жизненную силу, а сами организации и трансправительственные сети могут оказывать влияние на внутреннюю структуру друг друга. С точки зрения структуры APSCO представляет собой слияние деятельности межправительственной международной организации (снаружи) и трансправительственной сети (внутри), что позволяет сравнивать ее с другими моделями трансправительственного сетевого управления.

Будучи первой платформой в Азии, непосредственно занимающейся вопросами освоения космоса, APRSAF не имеет устава, но делает сильный акцент на руководящих принципах содействия мирному использованию космоса. Каждое государство и негосударственный субъект ориентируются на поиск практических решений возникающих вопросов, руководствуясь принципами добровольности и открытости. APRSAF воплощает в себе черты трансправительственной горизонтальной информационной сети, действующей на неформальном уровне и обладающей достаточно неоднородным составом участников. Ее основной задачей является развитие потенциала. Помимо вклада Японии в передовые космические технологии, наращивание потенциала также проявляется в многосторонних обменах между членами в соответствующей предметной области, направленных на усиление координации региональной политики в интересах решения общих проблем.

Тезис 2. Эпистемические сообщества являются ключевыми акторами в трансправительственном сетевом управлении

Эпистемические сообщества в управлении космическим пространством представлены сообществами ученых, космонавтов, инженеров, а также представителей государственных органов. Формирование общих знаний в рамках этой сети происходит благодаря постоянному общению и взаимодействию. Многие новаторские инициативы часто возникают в ходе экспертных встреч, в которых участвуют вышеупомянутые люди [Cross, 2020].

На практике деятельность APSCO реализуется в рамках двух сетей: в рамках первой происходит обмен ресурсами, необходимыми для исследования космоса; другая охватывает практическое применение космических технологий, причем эпистемические сообщества играют ключевую роль в развитии обеих сетей. Развитие талантов является одним из важнейших аспектов деятельности APSCO в области наращивания потенциала. APSCO создала семь вспомогательных рабочих сетей: Сеть обмена данными, Сеть взаимодействия космических и наземных систем, Сеть наблюдения за наземными космическими объектами, Сеть мониторинга стихийных бедствий, Сеть применения космической техники, Сеть образования и подготовки кадров и Сеть международного сотрудничества. Эти сети соответствуют функциям информационных, правоприменительных и гармонизирующих сетей в рамках парадигмы трансправительственного сетевого управления [APSCO, 2018b]. Кроме того, практикумы APSCO по космическому праву и политике позволяют накапливать знания в области мирного использования космоса и управления им с опорой на действующие правовые нормы стран-членов в области управления космическим пространством.

Будучи крупнейшей трансправительственной организацией в Азии по вопросам освоения космоса, Японское агентство аэрокосмических исследований (JAXA) является центральным элементом эпистемического сообщества APRSAF. Рутинные операции APRSAF выполняются силами специализированных рабочих групп: Рабочей группы по применению космической техники, Рабочей группы по космическим технологиям, Рабочей группы по использованию космического пространства и Рабочей группы по образованию. Рабочие группы регулярно представляют отчеты о достигнутом прогрессе и отчитываются на ежегодных форумах APRSAF, что соответствует обычной практике эпистемических сообществ. APRSAF также организует практические семинары по вопросам космической политики с целью развития экспертных связей между странами региона. В 2019 г. на очередной ежегодной встрече более 60 экспертов из 14 азиатских стран представили Национальную инициативу по космическому законодательству,

целью которой является содействие разработке и совершенствованию космического законодательства стран АТР с опорой на нормы международного права [APRSAF, 2020].

Тезис 3. Возникновение сетей трансправительственного управления требует наличия государства, способного и желающего взять на себя ведущую роль в создании сетей в условиях асимметрии власти

С момента создания APSCO стала привлекательной для многих развивающихся стран в связи с тем, что Китай и другие государства значительно уступают друг другу в космических возможностях. Это косвенно привело к маргинализации APRSAF, который был создан ранее [Aliberti, 2013]. В контексте небольшого числа членов и факторов асимметрии власти APSCO, состоящая из 12 членов (и ассоциированных членов и наблюдателей) на государственной основе [APSCO, 2018a], демонстрирует меньшую степень изменений по сравнению с APRSAF. Структура APSCO отражает ярко выраженную асимметрию власти, в то время как асимметрия положения Японии в APRSAF размывается многочисленным и сложным составом членов.

На микроуровне APSCO представляет собой плотную структуру высокоактивных связей между отдельными узлами. Состав APRSAF, напротив, охватывает всех участников космической деятельности, что приводит к формированию сложных связей и группировок узлов, среди которых присутствуют как государственные, так и негосударственные по своей природе элементы. Сюда также включаются связи между различными проблемными областями и эпистемическими сообществами. Отсутствуют прокси-узлы, преодолевающие разрыв между различными участниками или проблемными областями, что приводит к снижению плотности сети. Две организации демонстрируют значительные различия в центральности сети.

APSCO демонстрирует высокую центральность, ядром которой является Китай, в то время как характеристики APRSAF ограничивают сетевое влияние Японии, что приводит к гораздо более низкой центральности. Сегментация отражается в их операционных подразделениях: рабочих сетях и рабочих группах. APSCO как межправительственная международная организация имеет секретариат, контролирующей деятельность определенных рабочих сетей и подчиняющийся генеральному секретарю с четко определенными иерархическими обязанностями. Отдельные рабочие группы APRSAF, напротив, действуют с высокой степенью независимости и отчитываются только перед пленарным заседанием во время ежегодных встреч APRSAF, что свидетельствует о более высокой степени сегментации. APSCO и APRSAF демонстрируют различную оценочную степень формирования связей. В свою очередь, Китай и Япония показывают высокую склонность к взаимодействию в качестве региональных космических лидеров, в то время как структуры управления космической сетью, построенные каждой страной, меньше склонны к взаимодействию в отношениях между лидерами и подчиненными из-за разницы в преодолеваемом в данный момент этапе освоения космического пространства.

Тезис 4. В рамках сетей трансправительственного управления применяются различные модели лидерства

Важнейшим фактором укрепления лидирующей позиции является приобретение репутации канала накопления, углубления и распространения знаний, иными словами – эпистемического сообщества. Китай и Япония приобрели репутацию региональных лидеров в области управления космическим пространством благодаря своим практическим достижениям. Это стало хорошим фундаментом для формирования в

дальнейшем сетей трансправительственного управления, а также обеспечения эффективной поддержки новых членов при расширении организаций в виде передачи накопленных данных. Интеллектуальное лидерство является движущей силой азиатского космического трансправительственного сетевого управления и служит отправной точкой для проявления других типов лидерства. Структурное лидерство в своей основе подразумевает преобразование имеющихся материальных ресурсов в базовые элементы новых систем управления. В APSCO Китай приобрел стойкую репутацию структурного лидера благодаря поставкам технологий и усилиям по поддержанию сетевых связей. Изначально Япония играла в APRSAF аналогичную роль. Однако открытость структуры APRSAF постепенно вынудила Японию отказаться от лидерства структурного типа и сделать выбор в пользу модели предпринимательского лидерства посредством интеграции заинтересованных сторон в процесс достижения целей сетевого управления. Япония применяет инструменты мягкого лидерства; ежегодные встречи APRSAF выступают в качестве связующего звена для установления коммуникаций между различными акторами и достижения консенсуса. Развивая сотрудничество в области освоения космоса через механизмы APRSAF, Япония одновременно углубляет экономические и социальные связи с другими странами региона. Особенности трансправительственного сетевого управления могут быть объяснены с позиции концепции асимметричной взаимозависимости Хиршмана [Wagner, 1988]. В силу различий в уровнях развитости космической отрасли и содержания практической части сотрудничества в рамках рассматриваемых сетей уровень внутренней взаимозависимости также существенно отличается, что создает предпосылки для формирования всевозможных дисбалансов. Интеллектуальное лидерство в данном контексте является ядром системы, структурное лидерство определяет форму сети управления, а в плане решения отдельных вопросов сотрудничества более всего проявляет себя лидерство предпринимательского типа.

Обобщая четыре тезиса, мы представляем процесс формирования механизма управления космическим пространством в Азиатском регионе в рамках двухуровневой аналитической структуры (рис. 2). Данный процесс начинается с существования космического эпистемического сообщества, формирующего сетевую структуру первого уровня в рамках космической трансправительственной сетевой архитектуры, состоящей из государственных и негосударственных акторов. Далее лидерство крупных космических держав, дополненное взаимодействием «жесткой» и «мягкой» силы, создает структуру второго уровня через построение различных форм сетевого управления. Впоследствии, в процессе сетевизации в этих двух взаимно построенных сетевых слоях формируется общая трансправительственная сетевая система управления космическим пространством.

В то же время, анализируя структуру сетей трансправительственного управления космическим пространством в Азии, на разных уровнях мы сталкиваемся с пересекающимся членством и функциями. Как правило, пересечение образуется в результате действий ключевых игроков, один из которых инициирует процесс формирования сети управления в конкретной области, а другой вслед за ним приступает к выстраиванию схожей с первой конкурирующей структуры. Крупные игроки не вступают в отношения подчинения и напрямую не участвуют в процессах управления в рамках конкурирующих структур. Рисунок 3 демонстрирует феномен конкуренции в общей картине существующих в Азии сетей трансправительственного управления космическим пространством, обнаруженный благодаря методу кейс-стади [Yao, Zheng, 2021]. Дальнейшая дедукция позволяет обнаружить «сосуществование» конкуренции и кооперации,

присущий трансправительственному управлению. В более ранних исследованиях этому феномену уделялось недостаточно внимания.

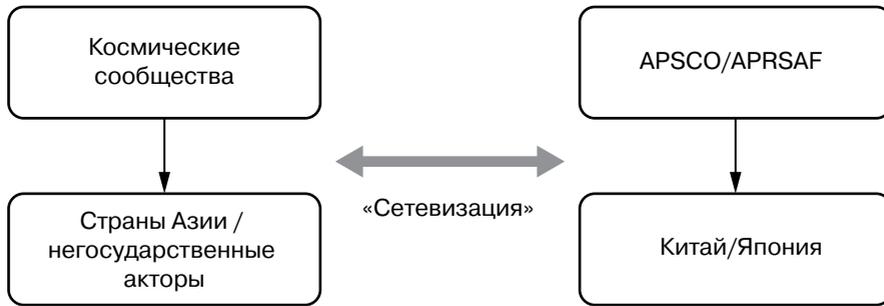


Рис. 2. Формирование механизма управления космическим пространством в Азии

Источник: составлено авторами.



Рис. 3. Пересечение в конфигурации сети управления космическим пространством в Азии

Источник: составлено авторами.

Текущие условия и будущее управления космическим пространством в Азии

Конкуренция в трансправительственном сетевом управлении

Освоение космоса странами Азии началось относительно недавно. Ключевые региональные игроки имеют достаточно ограниченный опыт эффективного сотрудничества в рассматриваемой области. Подходы к управлению, сложившиеся в рамках APSCO и APRSAF, формируют сложную структуру, сочетающую конкуренцию и сотрудничество. Соперничество между механизмами управления в управлении космосом отражает типичную для сферы геополитики ситуацию, которая подталкивает ключевые державы к более близкому сотрудничеству со странами-партнерами, разделяющими

стремление к достижению консенсуса и общие цели в плане освоения космоса. Китай и Япония используют APSCO и APRSAF как своего рода медиум для предоставления услуг в области космической политики, одновременно соревнуясь за абсолютное лидерство в данной области. Два соперничающих государства не стремятся нанести поражение друг другу; в своих действиях они руководствуются устоявшимися международными практиками. Расширение возможностей в плане использования космического пространства является частью внешнеполитической стратегии и Китая, и Японии. Тем не менее отсутствие прямых механизмов координации между двумя региональными организациями говорит о том, что потенциал раскручивания спирали соперничества в региональных структурах управления космосом практически ничем не ограничен. Пекканен [Pekkanen, 2021] утверждает, что будущее региональной азиатской системы управления космосом неразрывно связано с реализацией национальных интересов. Таким образом, ключевым элементом построения сетей трансправительственного управления являются структуры распределения власти между вовлеченными акторами.

В Белой книге космической политики Китая 2021 г. [The State Council..., 2021] APSCO упоминается как инструмент, позволяющий преобразовывать возможности в сфере освоения космоса в политическое влияние. Китай активно вовлекает развивающиеся страны в подконтрольную централизованную сеть трансправительственного управления, что на практике выходит за рамки обычного партнерства и воспринимается скорее как попытка лишить сетевую структуру присущей ей автономии. Это объясняет трудности, с которыми сеть вступает во взаимодействие с космическими державами среднего уровня, такими как Республика Корея. В противоположность этому Национальный план космической политики Японии, принятый в 2009 г., подчеркивает важность дипломатических инструментов космической политики [Pekkanen, 2020b]. Министерство иностранных дел Японии учредило специальный орган для координации программ поддержки стран Азии в развитии космической инфраструктуры, что говорит о стремлении руководства страны обеспечить себе лидерство в APRSAF, в частности за счет уникального положения Японии как единственного государства Азии, принимающего участие в развитии проекта международной космической станции. В контексте предметного поля теории трансправительственного управления исключительную важность представляет опыт Японии, стремящейся модифицировать сложившуюся в APRSAF государствоцентричную модель управления. На практике это выражается в приоритизации развития профессиональных сообществ и усилении координации по линии космических агентств, отражая ставку на «распределенный суверенитет».

В процессе развития APSCO и APRSAF обнаружилось тенденции к пересечению состава членов и функционала. С точки зрения состава членов отметим, что Таиланд, Индонезия и Турция участвуют в работе обеих организаций, следовательно, возможен «конфликт идентичностей». Обе организации занимаются вопросами управления рисками природных и техногенных катастроф, обмена информацией об исследовании космоса, организацией образовательных программ и профессионального обучения, в результате чего обнаруживается значительное поле функциональных пересечений. В плане географии сильнее всего пересечения проявляют себя в регионе Юго-Восточной Азии, ставшей ареной столкновения интересов ведущих космических держав. Страны Юго-Восточной Азии напрямую не отдают предпочтение ни Китаю, ни Японии, уделяя равное внимание созданным этими странами сетям сотрудничества. Для местных игроков конкуренция великих держав предоставляет определенные переговорные преимущества. Для них ключевой задачей является балансирование собствен-

ных приоритетов развития и стратегических возможностей, которые могут предложить ключевые региональные игроки, дополнительно помноженные на эффект масштаба, генерируемый сетями сотрудничества [Sarma, 2019].

Трансправительственное сетевое управление космическим пространством в Азии: соконкуренция в региональном контексте

Взаимодействие Китая и Японии в области освоения космоса не затрагивает вопросы безопасности, что характерно для двусторонних отношений Китая и США. Взаимодействие APSCO и APRSAF правильнее было бы назвать отношениями соконкуренции. Раньше чем где бы то ни было практика соконкуренции проявила себя именно в космической сфере: программа «Аполлон» 60-х годов прошлого века многими рассматривается как кульминация космической гонки, однако на практике сотрудничество в освоении Луны никогда не прерывалось. Администрация президента Кеннеди неоднократно предлагала СССР рассмотреть концепцию совместной экспедиции на спутник Земли через доступные дипломатические каналы. В 1975 г. США и Советский Союз запустили проект «Союз-Аполлон» – первый в мировой истории международный проект в области пилотируемых космических полетов. В ходе полета советский и американский корабли с экипажами произвели стыковку на околоземной орбите, во время которой были проверены совместимость систем стыковки и перехода космонавтов из одного корабля в другой, а также возможности проведения спасательных операций в космосе [Brandenburger, Nalebuff, 2021]. В 1998 г. Россия и США установили режим совместного управления Международной космической станцией. В Азии, несмотря на то, что Китай и Япония действуют в постоянно меняющихся политических условиях, сотрудничество между ними не прерывается и продолжается в областях, далеких от политики. Есть все основания ожидать углубления сотрудничества по вопросам исследования и освоения космоса между двумя странами в духе отношений соконкуренции. Далее мы рассмотрим возможные пути развития ситуации.

Сотрудничество в соответствии с нормами международного космического права

Договор о космосе, который также нередко называют «космической конституцией», постановил, что страны-участницы должны придерживаться принципов взаимопомощи и учитывать интересы остальных участников в процессе исследования и освоения космического пространства. Следовательно, в соответствии с нормами международного права Китай и Япония обязаны сотрудничать. Кроме того, будучи членами Комитета ООН по использованию космического пространства в мирных целях (COPUOS) обе страны участвуют в работе Юридического подкомитета COPUOS – платформы для обсуждения совместных инициатив. В 2012 г. по совместной инициативе Китая и Японии и при поддержке США в подкомитете было подготовлено совместное предложение по выработке общих принципов и процедур для развития трансправительственного управления космосом, устанавливающее основные принципы сотрудничества в данной области в будущем [UNOOSA, 2012]. В отношении внутренних норм сетевых структур APSCO и APRSAF следует отметить следующее. Конвенция APSCO подчеркивает, что в основе дискуссии об исследовании и освоении космоса лежит сотрудничество с другими профильными организациями. Положения Конвенции также обязывают APSCO устанавливать партнерские отношения с международными организациями и государствами, не входящими в систему ООН.

Сотрудничество и препятствия для взаимодействия в рамках современной системы трансправительственного сетевого управления

Многоуровневое совпадение состава членов и функционала APSCO и APRSAF создает предпосылки для развития сотрудничества между ними, формирования неформальных каналов взаимодействия. APSCO принимает участие в ежегодных встречах APRSAF начиная с 2010 г. В совещании APRSAF-25 приняли участие делегаты из Китайского национального космического управления и ведущих профильных университетов [APRSAF, 2019]. APSCO также заключила соглашение о взаимных визитах с Японским агентством по аэрокосмическим исследованиям (JAXA). Во время визита Юкихиде Хаяси в APSCO в 2009 г. вице-президент JAXA от имени правительства Японии предложил концепцию сотрудничества, подчеркнув важность продвижения общих интересов. Генеральный секретарь APSCO Чжан Вэй с большим интересом отнесся к предложению зарубежных партнеров. Несмотря на дружеские отношения, поддерживаемые благодаря визитам высокопоставленных чиновников, предметные обсуждения по координации пересекающихся вопросов космического развития пока не проводились. Прямое сотрудничество остается неразрывно связанным с политической ситуацией. Участие APSCO в работе APRSAF не привело к углублению взаимодействия, поскольку APRSAF не может предоставить APSCO статус наблюдателя, так как его могут иметь только государства – члены ООН или формальные международные организации.

Сотрудничество в условиях региональной геополитической ситуации

Механизм управления, имеющий в своей основе соконкуренцию между главными азиатскими космическими державами, отражает реалии региональной геополитики. Исследование и освоение космоса часто увязывается с вопросами безопасности. Мольц [Moltz, 2011] утверждает, что различные взгляды и действия Китая и Японии в отношении режима контроля за ракетными технологиями (РКРТ) являются основным фактором, препятствующим интеграции APSCO и APRSAF. Китай не участвует в РКРТ, в то время как Иран и Пакистан, на которые распространяются санкции и технологические ограничения по вопросам РКРТ, являются странами – членами APSCO. Некоторые западные страны обвиняют Китай в незаконном распространении ракетных технологий, что делает проблематичным для прозападных членов APRSAF более тесное сотрудничество с APSCO. С точки зрения Китая и Японии готовность одной из сторон участвовать в работе механизма управления, созданного другой страной, может изменить баланс сил на международной политической арене. Учитывая неоднозначное историческое наследие и хрупкое взаимное доверие, не следует ожидать быстрого сближения и интеграции существующих в Азии механизмов управления космосом. Тот факт, что оба ведущих государства предпринимают шаги для нормализации двусторонних отношений, является поводом для оптимизма и предпосылкой к тому, что взаимодействие по космическим вопросам вне рамок политической дискуссии также обретет более конструктивную форму.

«За гранью политики» – вопросы управления космосом и процессы региональной интеграции

Трансправительственное сетевое управление, будучи стратегическим инструментом в руках крупных держав, отражает их намерения и предпочтения в формируемой

повестке дня сетей управления, позволяя также соблюдать баланс между структурами власти и конкурировать с существующими механизмами. Алиберти считает, что при отсутствии APSCO APRSAF мог бы сохранить свой инициативный потенциал, однако, конкурируя с APRSAF, APSCO демонстрирует куда более широкие амбиции. Ляо Ливен [Liwen, 2012] описывает предполагаемую эволюцию системы управления космосом в Азиатском регионе в направлении комплексного режима, основанного на совместных действиях нескольких космических держав. Этот комплексный режим состоит из ряда частично пересекающихся структур, охватывающих различные региональные космические организации и инициативные сети. Помимо APSCO и APRSAF, в этот комплекс входят такие сети, как возглавляемый Индией Центр образования в области космической науки и техники в Азиатско-Тихоокеанском регионе, а также Подкомитет АСЕАН по космической технике и ее применению. Рассматриваемый комплексный режим характеризуется широким тематическим охватом и гибкостью, представляя собой форму «мягкой регионализации» [Aliberti, 2013] и оказывая непосредственное влияние на управление космическим пространством и развитие космической отрасли. Сотрудничество по вопросам космической политики, в авангарде которого идут Китай и Япония, будет развиваться на основе принципов международного нормотворчества, что предполагает создание множества разных сетевых структур, применение как «жестких», так и «мягких» норм, формирование формальных и неформальных организационных структур с опорой как на собственные, так и на заимствованные элементы [Pekkanen, 2021].

***Комплексное трансправительственное сетевое управление:
к вопросу о формировании аналитической рамки
с опорой на логику соконкуренции***

Что касается сетевого управления APSCO и APRSAF, то сотрудничество в конкретных областях с рабочими сетями и рабочими группами в качестве основополагающих единиц предлагает потенциальные пути для их будущего сотрудничества. Основное внимание следует уделять вопросам, по которым достигнут консенсус, таким как ликвидация последствий стихийных бедствий, гражданские спутниковые программы и решение проблемы орбитального мусора. Такой подход согласуется с сущностью управления в архитектуре трансправительственных сетей и эпистемических сообществ. В этом контексте практические усилия, предпринимаемые APSCO и APRSAF по космической тематике, могут способствовать развитию процесса нормотворчества и налаживанию плотного сотрудничества. Укрепление и расширение сети будет способствовать умеренному перераспределению власти и формированию «комплекса трансправительственного сетевого управления космосом».

На рис. 4 показана трехэтапная эволюция парадигмы управления трансправительственными сетями. Во-первых, при рассмотрении простейшей сетевой единицы — сетки из четырех узлов — на левой диаграмме показаны основополагающие элементы традиционного управления трансправительственными сетями: сеть, состоящая из субъединиц. Средняя диаграмма поясняет теоретическую рамку данной статьи: всеобъемлющую аналитическую схему управления трансправительственными сетями, которая включает структурные сетевые отношения и модели лидерства. Различные размеры узлов представляют собой разную степень структурной власти. Наличие двух полных, независимых сетей означает природу соконкуренции, которая обнаруживает на более высоком уровне рассмотрения парадигмы управления

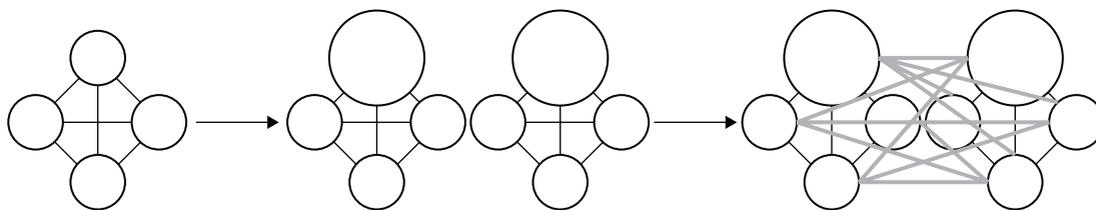


Рис. 4. Эволюция трансправительственного сетевого управления

Источник: составлено авторами

трансправительственными сетями. На правой диаграмме представлен продвинутый этап соконкуренции, когда изначально противостоящие друг другу субъекты сетевого управления отбрасывают конкуренцию и углубляют сотрудничество, тем самым продвигаясь к трехмерному интегрированному образованию трансправительственного сетевого управления – комплексу трансправительственного сетевого управления. Эта трансформация знаменует собой «качественное изменение» в аналитических рамках и переход сетей от конкуренции, соконкуренции к сотрудничеству, преодолевая различия в процессе «перехода».

Заключение

Трансправительственное сетевое управление, ориентированное на сотрудничество, может зародиться в одной предметной области, что подсказывает логика «чистой рациональности». Количественные и качественные изменения происходят по мере роста количества вовлеченных членов, масштаба рассматриваемых проблем и расширения объема доступных в рамках сети ресурсов. Далее траектория развития приобретает многоплановый характер, обусловленный «ограниченной рациональностью». На региональном уровне трансправительственные сети управления нередко складываются на основе отношений соконкуренции. Помимо управления космосом, и в других областях сотрудничества и уровнях анализа складывается множество механизмов трансправительственного сетевого управления, характеризующихся пересечениями друг с другом и выраженной соконкуренцией. Примерами служат встреча министров обороны АСЕАН и Диалог Шангри-Ла, инициированный западными странами для обсуждения вопросов сетевого управления безопасностью. Сотрудничество Ланьцан-Меконг, продвигаемое Китаем, и Региональное экономическое сотрудничество в зоне реки Меконг под началом Японии представляют собой примеры трансправительственного сетевого управления водными ресурсами. Крупные и небольшие государства вовлекаются в отношения трансправительственного сетевого управления в поисках оптимального пути реализации национальных интересов.

Что касается сущности трансправительственного сетевого управления, то статичный рост в сложившихся сетевых средах и динамичное развертывание в структурах, характеризующихся асимметрией власти, представляют макротраекторию развития. В реальности трансправительственное сетевое управление не может осуществляться в отрыве от вопросов распределения власти. Когда встает вопрос о том, приведет ли сетевое управление, в котором доминирует фактор власти, к дисфункции, ключевой момент заключается в том, начинается ли создание механизмов управления на низовом уровне. Такой подход может ослабить давление конкуренции за власть между участ-

никами сети и одновременно разрешить конфликт между принятыми участниками ролями и существующими проблемами. В этом концептуальном контексте представленная статья описывает устойчивые взаимообусловленные эффекты между четырьмя основами управления трансправительственными сетями. Принимая эти связи во внимание, можно обнаружить более четкую связь между независимыми и зависимыми переменными. Наконец, в статье проводится первоначальное исследование эволюции аналитической структуры, направленное на завершение теоретического моделирования, уточнение заложенных смыслов, объяснение наблюдаемых явлений и прогнозирование развития трансправительственного сетевого управления.

Список источников (References)

- Abbott K. W., Kauffmann C., Lee J.-R. (2018) The Contribution of Trans-Governmental Networks of Regulators to International Regulatory Co-Operation. OECD Regulatory Policy Working Paper no 10, Organisation for Economic Co-operation and Development. Available at: <https://doi.org/10.1787/24140996>
- Alcaniz I. (2016) Transgovernmental Networks and Cooperation in the Global South. *Revista de Ciencia Política*, vol. 36, no 3, pp. 679–703. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000300002>
- Aliberti M. (2013) Regionalisation of Space Activities in Asia? ESPI Perspectives no 66, European Space Policy Institute. Available at: https://www.files.ethz.ch/isn/163952/ESPI_Perspective_66.pdf (accessed 7 February 2024).
- Asia-Pacific Regional Space Agency Forum (APRSAF) (2019) APRSAF Brochure. Available at: https://aprsaf.org/about/leaflet/APRSAF_leaflet_en.pdf (accessed 4 April 2023).
- Asia-Pacific Regional Space Agency Forum (APRSAF) (2020) APRSAF Newsletter no 31. Available at: <https://aprsaf.org/newsletters/newsletters/pdf/Newsletter31.pdf> (accessed 4 June 2023).
- Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO) (2018a) APSCO Brochure. Available at: <http://www.apSCO.int/upload/file/20180703/201807031400255205.pdf> (accessed 1 May 2023).
- Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO) (2018b) About APSCO. Available at: <http://www.apSCO.int/html/comp1/content/WhatisAPSCO/2018-06-06/33-144-1.shtml> (accessed 22 March 2023).
- Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO) (2006) APSCO Convention. Available at: <http://www.apSCO.int/upload/file/20180525/2018052510341620388.pdf> (accessed 30 April 2023).
- Bach D., Newman A. L. (2010) Transgovernmental Networks and Domestic Policy Convergence: Evidence From Insider Trading Regulation. *International Organization*, vol. 64, issue 3, pp. 505–28. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818310000135>
- Brandenburger A., Nalebuff B. (2021) The Rules of Co-Opetition. *Harvard Business Review*. Available at: <https://hbr.org/2021/01/the-rules-of-co-opetition/> (accessed 7 February 2024).
- Chen Q., Guan C. J. (2015) guo ji zhi du she ji de ling dao quan fen xi (Analysis of Leadership in the Design of International Institutions). *World Economics and Politics*, no 8, pp. 4–28.
- Cross M. K. D. (2013) Re-Thinking Epistemic Communities Twenty Years Later. *Review of International Studies*, vol. 39, issue 1, pp. 137–60. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0260210512000034>
- Cross M. K. D. (2020) The European Space and Intelligence Networks. *Journal of Transatlantic Studies*, vol. 18, pp. 209–30. Available at: <https://doi.org/10.1057/s42738-020-00045-y>
- Damro C. (2015) Market power Europe: exploring a dynamic conceptual framework. *Journal of European Public Policy*, vol. 22, no 9, pp. 1336–1354. <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1046903>
- Du R. (2014) Space Cooperation in Asia: A Mystery. Presented at the 65th International Astronautical Congress, Toronto, 29 September – 3 October. Available at: https://swfound.org/media/187608/rong_du_paper_iaC_2014.pdf (accessed 7 February 2023).
- Eilstrup-Sangiovanni M. (2014) Network Theory and Security Governance. *Handbook of Governance and Security* (J. Sperlberg (ed.)). Edward Elgar, pp. 41–62. Available at: <https://doi.org/10.4337/9781781953174.00012>

- Eilstrup-Sangiovanni M. (2016) Power and Purpose in Transgovernmental Networks. *The New Power Politics: Networks and Transnational Security Governance* (D. Avant, O. Westerwinter (eds)). Oxford University Press, pp. 131–68. Available at: <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780190604493.003.0006>
- Gaus A. (2015) Speaking Truth to Power and Control in Transgovernmental Networks. Conference Papers, International Conference on Public Policy (ICPP).
- Gstohl S. (2007) Governance Through Government Networks: The G8 and International Organizations. *Review of International Organizations*, vol. 2, no 1, pp. 1–37. Available at: <https://doi.org/10.1007/s11558-006-9004-8>
- Haas P. M. (1992) Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, vol. 46, issue 1, pp. 1–35. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>
- Hollis S. (2010) The Necessity of Protection: Transgovernmental Networks and EU Security Governance. *Cooperation & Conflict*, vol. 45, issue 3, pp. 312–30. Available at: <https://doi.org/10.1177/0010836710378071>
- Jordana J., Holesch A., Triviño-Salazar J. C. (2022) Trans-governmental regulatory networks and the European Union's involvement in global governance: an occasional instrument? *Journal of European Integration*, vol. 44, no 5, pp. 677–693. <https://doi.org/10.1080/07036337.2022.2073445>
- Keck M. E., Sikkink K. (1999) Transnational Advocacy Networks in International and Regional Politics. *International Social Science Journal*, vol. 51, issue 159, pp. 89–101. Available at: <https://doi.org/10.1111/1468-2451.00179>
- Keohane R. O., Nye J. S. (1972) *Transnational Relations and World Politics*. Harvard University Press.
- Keohane R. O., Nye J. S. (1974) Transgovernmental Relations and International Organizations. *World Politics*, vol. 27, issue 1, pp. 39–62. Available at: <https://doi.org/10.2307/2009925>
- Kuhn T. (1962) *The Structure of Scientific Revolution*. University of Chicago Press.
- Liao Xavier L. W. (2012) Consolidate the Global Space Governance With Regional Cooperation Mechanisms as Building Blocks. Presented at the Beijing Space Sustainability Conference, 8–9 November. Available at: https://swfound.org/media/95014/liao-regional_org_governance_nov2012.pdf (accessed 7 February 2024).
- Martinez-Diaz L., Woods N. (2009) *Networks of Influence? Developing Countries in a Networked Global Order*. Oxford University Press.
- Mitchell R. B. (2013) Oran Young and International Institutions. *International Environment Agreements*, vol. 13, pp. 1–14. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9200-3>
- Moltz J. C. (2011) China, the United States, and Prospects for Asian Space Cooperation. *Journal of Contemporary China*, vol. 20, issue 68, pp. 69–87. Available at: <https://doi.org/10.1080/10670564.2011.520847>
- Nasution H., Diana S. R., Sianipar B., Rubiyanti S., Susanti D., Rafikasari A. (2018) Indonesia Membership on Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO): Cost and Benefit Analysis. *Jurnal Hubungan Internasional*, vol. 11, no 1, pp. 121–140. <https://doi.org/10.20473/jhi.v11i1.6429>
- Pekkanen S. M. (2020a) Reflections on Space Governance by China and Japan. *Georgia Journal of International and Comparative Law*, vol. 48, pp. 731–7. Available at: <https://digitalcommons.law.uga.edu/gjicl/vol48/iss3/8> (accessed 7 February 2024).
- Pekkanen S. M. (2020b) Japan's Space Power. *Asia Policy*, vol. 15, no 2, pp. 27–33. Available at: <https://doi.org/10.1353/asp.2020.0024>
- Pekkanen S. M. (2021) China, Japan, and the Governance of Space: Prospects for Competition and Cooperation. *International Relations of the Asia-Pacific*, vol. 21, issue 1, pp. 37–64. Available at: <https://doi.org/10.1093/irap/lcaa007>
- Provan K. G., Kenis P. (2008) Modes of Network Governance: Structure, Management, and Effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 18, issue 2, pp. 229–252. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum015>
- Raustiala K. (2002) The Architecture of International Cooperation: Transgovernmental Networks and the Future of International Law. *Virginia Journal of International Law*, vol. 43. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.333381>

- Raymond M., DeNardis L. (2015) Multistakeholderism: anatomy of an inchoate global institution. *International Theory*, vol. 7, no 3, pp. 572–616. <https://doi.org/10.1017/S1752971915000081>
- Risse-Kappen T. (1995) *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge University Press.
- Ruggie J. (1975) International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, vol. 29, issue 3, pp. 557–83. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300031696>
- Sarma N. (2019) Southeast Asian Space Programmes: Capabilities, Challenges and Collaborations. ORF Special Report No 82, Observer Research Foundation. Available at: https://www.orfonline.org/wp-content/uploads/2019/03/ORF_SpecialReport_82_SEA-Space.pdf (accessed 7 February 2024).
- Schout A., Zandee D., Zweers W., Mühlfellner J. (2019) From the ‘Ordinary’ Method to the Transgovernmental Method: Comparative Trends in EU Governance. *Clingendael Report*, Netherlands Institute of International Relations. https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-07/Comparative_Trends_in_Governance_July_2019_0.pdf
- Shyrokykh K. (2022) Help your neighbor, help yourself: The drivers of European Union’s climate cooperation in trans-governmental networks with its neighbors. *Governance*, vol. 35, issue 4, pp. 1095–1118. <https://doi.org/10.1111/gove.12646>
- Slaughter A.-M. (1997) The Real New World Order. *Foreign Affairs*, vol. 76, no 5, pp. 183–97. Available at: <https://doi.org/10.2307/20048208>
- Slaughter A.-M. (2001) The Accountability of Government Networks. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, vol. 8, issue 2, pp. 347–67. Available at: <https://www.repository.law.indiana.edu/ijgls/vol8/iss2/5> (accessed 7 February 2024).
- Slaughter A.-M. (2003) Global Government Networks, Global Information Agencies, and Disaggregated Democracy. *Michigan Journal of International Law*, vol. 24, issue 4, pp. 1041–75. Available at: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.283976>
- Slaughter A.-M. (2004) *A New World Order*. Princeton University Press.
- Slaughter A.-M., Zaring D. (2006) Networking Goes International: An Update. *Annual Review of Law and Social Science*, vol. 2, pp. 211–29. Available at: <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.1.041604.120026>
- Slaughter A.-M., Hale T. N. (2011) Transgovernmental Networks. *The Sage Handbook of Governance* (M. Bevir (ed.)). SAGE Publications Ltd, 1st ed., pp. 342–51. Available at: <https://doi.org/10.4135/9781446200964.n22>
- Suzuki M. (2010) Toward the Establishment of Asia and the Pacific Space Agency. *Journal of Policy Studies*, no 34, pp. 57–62. Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/143637364.pdf> (accessed 7 February 2024).
- The State Council Information Office of the People’s Republic of China (2021) China’s Space Program: A 2021 Perspective. Available at: <https://www.cnsa.gov.cn/english/n6465645/n6465648/c6813088/content.html> (accessed 1 November 2022).
- UNOOSA (2012) Schematic Overview of National Regulatory Frameworks for Space Activities. A7AC.105/C.2/2012/CRP.8/Add.1. Vienna, 26 March. Available at: https://www.unoosa.org/pdf/limited/c2/AC105_C2_2012_CRP08Add1E.pdf (accessed 11 May 2022).
- Wagner H. (1988) Economic Interdependence, Bargaining Power, and Political Influence. *International Organization*, vol. 42, issue 3, pp. 461–83. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300027703>
- Yao Q., Zheng X. W. (2021) ya tai jing zheng xing qu yu zhu yi ji qi di yuan ying xiang (Competitive Regionalism in the Asia-Pacific and its Geopolitical Influence). *Pacific Journal*, vol. 29, no 5, pp. 1–14. <https://doi.org/10.14015/j.cnki.1004-8049.2021.05.001>
- Young O. (1991) Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society. *International Organizations*, vol. 45, issue 3, pp. 281–308. Available at: <https://doi.org/10.1017/S0020818300033117>
- Young O. (2013) Sugaring Off: Enduring Insights From Long-Term Research on Environmental Governance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, vol. 13, pp. 87–105. Available at: <https://doi.org/10.1007/s10784-012-9204-z>

Transgovernmental Network Governance and the Co-Competition of Asian Space Governance^{1, 2}

K.-H. Yeh, G. Ni

Kuang-Ho Yeh – PhD Candidate in International Relations at Institute of International Relations, Nanjing University; 163 Xianlin Road, Qixia District, Nanajing, Jiangsu Province, 210023, China; ry1207@gmail.com; ORCID: 0009-0002-4505-4670

Guihua Ni – Postdoctoral fellow in School of Humanities and Social Science, The Chinese University of Hong Kong, Shenzhen; 2001 Longxiang Boulevard, Longgang District, Shenzhen, China; niguihua@cuhk.edu.cn

Abstract

With the facilitation of globalization and technological advancements, the growing complexity of global issues has expanded the spatiotemporal scope of their impact. In international relations, sub-units beneath the primary actors – states – have emerged as critical actors with a demand for effective and real-time responses to global affairs. Transgovernmental network governance, operating by the sub-units in a decentralized and centrifugal architecture, has emerged as a diverse and flexible governance model that transcends interstate interactions. Simultaneously, international regimes have expanded based on small-scale cooperation. When niches exist in specific issue areas, major powers have initiated the construction of transgovernmental network governance, positioning themselves as pivotal actors. In the realm of space governance in Asia, China and Japan have each established transgovernmental network governance mechanisms promoting capacity building and cooperation centred around themselves – the Asia-Pacific Space Cooperation Organization (APSCO) and the Asia-Pacific Regional Space Agency Forum (APRSF). Case studies of the aforementioned organizations further reveal that when plural transgovernmental networks operate within the same issue area, the governance landscape takes on a derived form of coexistence between competition and cooperation, which is the transgovernmental network governance of “co-competition.” Across multiple analytical levels, such characteristics indicate a flexible space of proliferation, expansion, and transformation.

Keywords: Transgovernmental network governance, Epistemic community, Structural network analysis, Leadership, Co-competition

For citation: Yeh K.-H., Ni G. (2024) Transgovernmental Network Governance and the Co-Competition of Asian Space Governance. *International Organisations Research Journal*, vol. 19, no 1, pp. 7–29 (in English). doi:10.17323/1996-7845-2024-01-01

¹ This article was submitted 28.09.2023.

² Translated by A. Ignatov, Researcher, Centre for International Institutions Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA).