

тех общественных организаций зарубежных соотечественников, которые не попали в список патронируемых ВКСРС. Появляются довольно резкие оценки этой структуры как «кормушки» и «ширмы для растраты средств российских налогоплательщиков». Высказываются сомнения в целесообразности самого принципа, в соответствии с которым взаимодействие с соотечественниками курируется МИД РФ, поскольку подобное кураторство ставит членов поддерживаемых общественных организаций в положение «пятой колонны».

### **Применение концепции коалиции поддержки к трехуровневой модели: возможно ли построение общей европейской наркотической политики на супранациональном уровне?**

Анна Декальчук

Несмотря на то что данная работа посвящена вопросу о том, как формируется (а не реформируется) наднациональная политика, в качестве теоретической рамки исследования была выбрана концепция, объясняющая *изменение политического курса* — а именно концепция коалиций поддержки (ККП) П. Сабатье и Х. Дженкинс-Смита (в том виде, в котором она используется Д. Кюблером в его работах, посвященных швейцарской наркотической политике<sup>10</sup>). Как отмечает Кюблер, эта концепция «рассматривает политический процесс как соревнование между коалициями акторов, которые пропагандируют свои убеждения о политических проблемах и их решениях»<sup>11</sup>. Эти убеждения представляют собой трехслойные системы, где тремя слоями являются *глубинные сущностные убеждения* (*deep core beliefs*), наиболее стойкие к изменениям, *сущностные убеждения о политическом курсе* (*policy core beliefs*) и, наконец, второстепенные аспекты (*secondary aspects*), или же *инструментальные убеждения о политическом курсе* (*instrumental policy beliefs*), наименее устойчивые к изменениям<sup>12</sup>.

На сегодняшний день новейшее прочтение концепции коалиций поддержки определяет четыре пути изменения политического курса: 1) событие, внешнее по отношению к данной секторальной политике, но способное вызвать изменение убеждений и «перетасовать» расклад сил в данной области, таким образом вызывая и смену гегемонистской коалиции; 2) политическая адаптация акторов (*policy-oriented learning*); 3) событие, непосредственно относящееся к данной секторальной политике и «наглядно демонстрирующее недостатки проводимого курса»; 4) межкоалиционная адаптация (*cross-coalition learning*) в рамках институционализированных структур («профессиональных форумов»)<sup>13</sup>.

Таким образом, ККП представляет собой удобный инструмент для анализа взаимосвязи между выбором политического курса и действиями национальных коалиций поддержки в конкретной секторальной политике. Тем не менее неясно, каким образом данная концепция, предназначенная для объяснения изменений в национальной политике, может быть

---

<sup>10</sup> См., напр., D. Kübler. Ideas as catalytic elements for policy change: advocacy coalitions and drug policy in Switzerland, in *Public policy and political ideas* / ed. Dietmar Braun and Andreas Busch. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 1999. P. 116–135.

<sup>11</sup> D. Kübler. Understanding policy change with the advocacy coalition framework: an application to Swiss drug policy // *Journal of European Public Policy* 8. 2001. № 4. P. 624.

<sup>12</sup> P. Sabatier. Policy Change over a Decade or More / eds. P. Sabatier & H. Jenkins-Smith // *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press, 1993, cited in Kübler, 'Ideas as catalytic elements for policy change: advocacy coalitions and drug policy in Switzerland. Op. cit. P. 117.

<sup>13</sup> C.M. Weible, P.A. Sabatier, K. McQueen. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework // *Policy Studies Journal* 37. 2009. № 1. P. 124; Kübler. Understanding policy change with the advocacy coalition framework. Op. cit. P. 624.

применена к системе, состоящей из трех уровней, а именно субнационального уровня (уровня национальных коалиций поддержки), национального (правительственного) уровня и наднационального уровня (уровня Европейского союза). Пролить свет на этот вопрос может одна из пятнадцати гипотез, разработанных авторами концепции в 1999 году:

«Черты политического курса правительства, основывающиеся на существенных убеждениях о политическом курсе доминирующей коалиции поддержки, не будут существенно изменены до тех пор, пока коалиция поддержки, принимавшая участие в их определении, сохраняет гегемонию в данной области — за исключением ситуации, когда изменение насаждается сверху юрисдикцией, стоящей выше в иерархии власти (hierarchically superior jurisdiction)»<sup>14</sup>.

С одной стороны, данная гипотеза демонстрирует потенциальную возможность включения высшего уровня в рамку анализа. С другой, она обнаруживает очевидную слабость ККП, а именно экзогенную природу высшего уровня власти, способного привести к изменению политического курса. Иными словами, авторы концепции не только не определяют эту высшую власть, но и не объясняют, каким образом политика может прежде возникнуть на высшем уровне, оставляя эти вопросы за пределами концепции.

Это не единственная слабость концепции коалиции поддержки. Еще одно ограничение этой концепции — то, что она определяет факторы «обязательные, но недостаточные»<sup>15</sup> для изменения политики.

Две эти слабости ККП заставляют нас в первую очередь оценить возможность применения концепции к трехуровневому случаю, в котором второй уровень состоит из двадцати семи национальных уровней, а третий (и высший) представляет собой такое странное образование, как Европейский союз.

Если предположить, что высший уровень, уровень ЕС, включен в аналитическую рамку, становясь эндогенным по отношению к ККП, возникает резонный вопрос, как политика, навязываемая сверху и, следовательно, вызывающая изменение политики на национальном уровне без изменения убеждений национальных гегемонистских коалиций, может возникнуть на этом высшем уровне.

Евросоюз представляет собой хороший, но весьма специфичный пример подобной высшей юрисдикции. Учитывая принцип верховенства права ЕС по отношению к национальным законодательствам, принятие наднационального законодательства на европейском уровне действительно может спровоцировать изменение политического курса на национальном уровне, заставляя страны — члены ЕС приводить свои законы в соответствие с европейским вторичным правом. Однако особенность этого высшего уровня заключается в том, что он не независим от стран-членов. Более того, в своих руках страны-члены держат «контрольный пакет акций» этого высшего уровня, таким образом, стирая грань между третьим и вторым уровнями. Оказавшись в Совете министров, двадцать семь правительств сами становятся активными игроками, представляя собой специфичные коалиции поддержки, пропагандирующие, в свою очередь, убеждения своих национальных гегемонистских коалиций.

Тем не менее из-за фактического отсутствия общей наркотической политики главная проблема, которую правительства пытаются решить в Совете, заключается не в выборе между двумя подходами по отношению к феномену наркотиков. На самом деле они решают вопрос о необходимости (или ее отсутствии) создания общей политики. Учитывая тот факт, что ЕС часто рассматривается странами-членами как удобный механизм решения проблем, с которыми правительства сталкиваются у себя дома<sup>16</sup>, можно предположить, что решение о

<sup>14</sup> Weible, Sabatier and McQueen. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. Op. cit. P. 129.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> См. напр., A. Milward. *The European rescue of the nation-state* / 2nd ed. Abingdon, Routledge, 2000. P. 2-3.

создании общей политики может быть одобрено Советом только в том случае, когда: 1) большинство правительств будет иметь схожие взгляды на то, каким образом должна выглядеть подобная политика, и 2) это большинство посчитает реформу политики посредством создания общей европейской политики наиболее удобным механизмом разрешения проблемы, стоящей перед ними на национальном уровне. Когда это может случиться?

ККП утверждает, что изменение убеждений может произойти из-за события или шока, либо внешнего, либо внутреннего по отношению к данной секторальной политике, что, в свою очередь, может привести к изменению политического курса. При этом считается, что такой шок обязателен, но недостаточен. Иными словами, «не любой шок ведет к серьезному изменению политического курса»<sup>17</sup>. Это означает, что теоретически может случиться такое событие, скорее всего внутреннее по отношению к данной области политики (то есть демонстрирующее, что осуществляемая политика не работает), которое окажет приблизительно одинаковое воздействие на большинство правительств, изменяя их сущностные убеждения о политическом курсе, но в то же время оставит убеждения национальных гегемонистских коалиций поддержки без изменений. В такой ситуации правительствам будет крайне сложно (фактически невозможно) изменить свои национальные политики в соответствии со своими новыми убеждениями. И только в таком случае страны-члены могут обратить свои взоры на Евросоюз и увидеть в нем удобный инструмент, посредством которого они смогут установить желаемую ими политику на национальном уровне. В других случаях (то есть когда шок будет внешним) шок, скорее всего, также изменит и сущностные убеждения о политическом курсе национальных коалиций поддержки, знаменуя то, что правительствам будет гораздо проще изменить свои национальные политики напрямую, не обращаясь к запутанным механизмам переговоров в Совете.

### **Идеи и институты: российские экономические реформы в пространстве публичной политики 1990-х годов**

*Александр Гнатенко*

Понятие публичной политики является относительно новым для российских практик взаимодействия между обществом и государством. Действительно, совсем недолгое время назад перестройка обозначила эти важные изменения в диалоге общества и государства. Одним из важных оснований для легитимации нового государства, России, было расширение процесса демократизации, включение в сферу публичной политики большего числа важных политических и общественных вопросов.

Коллапс Советского союза обозначил возникновение новой России, открыл «окно возможностей» в решении тяжелых проблем, доставшихся в наследство от СССР. В частности, преодоление структурных проблем в экономической сфере.

В центре внимания моей работы — идеи, лежащие в основании структурных экономических реформ. А именно: как трансформация институтов и возможностей политического участия влияет на идейные основания экономических реформ?

Исследователи, занимающиеся проблемой сопряжения идей и политических институтов в процессе экономических реформ, пишут о важности нескольких факторов в проведении успешных макроэкономических преобразований. На примере ряда стран Латинской Америки и Восточной Европы эти ученые показывают, что для успешной реформы важны два альтернативных фактора:

---

<sup>17</sup> *Weible, Sabatier, and McQueen*. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. Op. cit. P. 128–129.