

**Н. А. Комлева,
Д. А. Миронов,
Е. М. Петров**

СПЕЦИФИКА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ЕВРОСОЮЗА

Развитие системы международных отношений и мирового политического процесса во второй половине XX и первые годы XXI века невозможно представить без такого значимого и определяющего фактора, как Европейский союз (ЕС). Не будет преувеличением сказать, что его появление стало одним из наиболее ярких и запоминающихся процессов ушедшего в историю столетия. Формирование союза государств Европы, незадолго до этого вышедших из горнила самой губительной и разрушительной войны в истории человеческой цивилизации, означало не только мощный прорыв в деле осуществления многовековой «европейской мечты» об объединении и превращении этого континента в зону вечного мира и безопасности всех живущих здесь людей, но и выход на мировую политическую сцену нового актора, явно претендующего не на второстепенные, а на главные роли. Успешная реализация планов политической и экономической интеграции стран зарубежной Европы в послевоенный период явилась фактически наглядным свидетельством ее возрождения в качестве одного из главных субъектов мировой истории.

На рубеже XX–XXI веков ЕС вступил в качественно новый этап своего развития. Его начало связано с событиями глобального масштаба, резко и кардинально изменившими политическую ситуацию на всем земном шаре. За короткий период времени распался Советский Союз и рухнули коммунистические режимы в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Соответственно пал и возведенный, казалось бы, навечно «железный занавес», разделявший европейский континент не только в политическом и экономическом, но и в идеологическом, культурном и даже социально-психологическом плане.

Следствием этих перемен стало расширение ЕС на восток главным образом за счет вхождения в него бывших социалистических государств. Увеличение формата ЕС и связанное с ним масштабное возрастание его численности, площади, производственной и военной мощи, научного и культурного потенциала имеет общемировое политическое и экономическое значение. В свою очередь, это обстоятельство настоятельно диктует необходимость подробного анализа основных последствий расширения Евросоюза, и прежде всего в политической области, что позволит более четко определить место ЕС в его новом виде в системе международных отношений и его роль в современном политическом процессе.

Особо значимым и актуальным изучение данной проблематики представляется с точки зрения определения перспектив дальнейшего сотрудничества ЕС и России. Расширение ЕС на восток не только превратило его в непосредственного со-

седа нашей страны, но и поставило ее лицом к лицу с новой политической и экономической ситуацией. В этих условиях крайне важно отчетливо представлять главные отличительные черты и характерные особенности быстро меняющейся политической системы единой Европы, что даст возможность скорректировать российскую политику в отношении ЕС и облегчит поиск оптимальных путей для дальнейшего развития и укрепления взаимосвязи и обоюдного влияния в самых различных сферах общественной жизни.

Идея европейской интеграции изначально преследовала смелую, но вполне реальную цель сделать будущую войну в Европе невозможной. Ввиду катастрофического состояния послевоенной экономики европейских стран инициаторы интеграции решили начать процесс объединения Европы именно с экономической сферы. Толчком к выбору экономической интеграции в качестве приоритетного направления развития объединительного процесса послужила также американская программа широкомасштабной экономической помощи, известная как «план Маршалла». Совместное управление важнейшими отраслями производства, согласно замыслу, должно было полностью исключить любую возможность войны между государствами, входящими в общеевропейские экономические объединения.

Постепенно пришло осознание того обстоятельства, что тесная экономическая интеграция невозможна без определенных шагов в сторону политической и культурной интеграции. В подобных переломных ситуациях всегда существует несколько путей развития, и выбор в конечном итоге зависит от носителей решений. Иначе говоря, многое, если не все, определяется тем, кто в тот или иной момент принимает решение. В связи с этим необходимо отметить наряду с объективными экономическими и политическими причинами развития процесса объединения Европы роль конкретных исторических личностей, таких, например, как канцлер ФРГ К. Аденауэр или президент Франции В. Жискара д'Эстен.

Процесс складывания единой Европы протекал не без противоречий и трудностей.

На практике политика Брюсселя в отношении потенциальных кандидатов из числа бывших социалистических стран не в полной мере соответствовала пропагандируемым в рамках ЕС либеральным принципам. ЕС принял ряд весьма жестких мер, направленных прежде всего на защиту собственного рынка от импорта продукции из стран Восточной Европы.

Инструментом подобной политики стали так называемые «Европейские соглашения», которые были заключены со всеми десятью последними кандидатами на вступление в Евросоюз. Именно в них нашел яркое проявление протекционизм ЕС в отношении собственных производителей.

Европейская интеграция для стран ЦВЕ обернулась на практике фактической периферизацией. «Европейские соглашения» препятствовали выходу бывших социалистических стран на западный рынок и в то же время открывали западноевропейским концернам прямую дорогу для проникновения на рынки государств ЦВЕ. С другой стороны, именно это привело к усилению политических позиций ЕС как регионального блока в его соперничестве с США.

В связи с двойными стандартами в подходе ЕС к новым его членам необходимо отметить и своеобразную трактовку демократии в отношении бывших социалистических стран. Применительно к ним она понималась прежде всего как установление полного контроля над партийной системой, средствами массовой информации со стороны крупного европейского капитала.

Особое влияние на процесс объединения Европы оказала сила глобальных информационных и коммуникационных технологий. С начала 90-х годов XX века ЕС использовал эти технологии в качестве основы для создания новой системы управления. Так, в 1994 году Европейской комиссией была предложена программа интеграции всей межгосударственной деятельности Евросоюза в единую интерактивную систему, а также создания единой сети университетов, учебных и исследовательских центров, системы контроля за уличным и воздушным движением, единой системы здравоохранения и т. п.

Постепенно эта инициатива нашла отражение в деятельности структур ЕС. В рамках ее реализации различным учреждениям и организациям ЕС рекомендовалось устанавливать единую интерактивную системную связь между органами власти общеевропейского, государственного, регионального и местного уровня, неправительственными организациями, экономическими субъектами и промышленными предприятиями, воспитательными учреждениями, исследовательскими институтами.

Вследствие осуществления этого проекта прежняя модель централизованного управления, которая основывалась на полной регламентации посредством многочисленных инструкций и строгом контроле, постепенно уступает место новой модели, функционирующей в виде горизонтально структурированных сетей и систем.

Этот процесс изменил и политическую систему ЕС, сделал ее полицентричной. Командование и подчиненность уступают здесь место координированию и согласованию. В отличие от национального государства Евросоюз воспринимается не как институт власти, отдающий приказы и требующий беспрекословного подчинения, а скорее как своего рода социальный менеджер, помогающий улаживать периодически возникающие конфликты, как разработчик концепций политического, экономического и социального развития.

Основная задача и функция ЕС заключается в том, чтобы найти точки соприкосновения даже между полностью несовместимыми на первый взгляд партнерами и сплотить их посредством налаживания между ними постоянного диалога в единое сообщество. При этом индивидуальность каждого из партнеров сохраняется. В частности, это проявляется в принципе субсидиарности, который предполагает, что все полномочия по принятию решений должны передаваться на максимально низкие уровни управления и тем самым стать по возможности ближе к тем, кого эти решения непосредственно касаются.

В ЕС присутствуют две антагонистические по своему характеру тенденции, одна из которых заключается в стремлении передать политическую власть национальным государствам, а другая – от национальных государств к ЕС. Это противоборство двух тенденций ведет в конечном счете к тому, что у ЕС не остается другого выхода, кроме как взять на себя роль третейского судьи.

Вступление всех бывших социалистических стран ЦВЕ в состав ЕС самым тесным образом связано с трансформационными процессами, активно развернувшимися здесь после краха коммунистических режимов. В этом плане особенно существенное значение имеет трансформация политической системы, что, впрочем, не исключает крайне важную роль трансформационных изменений в экономической и социальной сферах. В связи с неоднозначностью и противоречивостью процесса трансформации в Восточной Европе доминировала тенденция к дезинтеграции в отличие от ярко выраженного стремления к интеграции западноевропейских стран.

Проведенная в странах ЦВЕ фактическая деиндустриализация повлекла за собой кардинальную переориентацию их политики в области экономики и внешней торговли. В поставках за рубеж резко увеличился удельный вес сырья и полуфабрикатов, что всегда служит показателем периферийности экономики страны. Это ведет к сильной зависимости от конъюнктуры мировых цен и односторонности интеграции в систему мирового рынка. Политика протекционизма, проводившаяся в ЕС, обусловила в странах ЦВЕ особое обострение ситуации в отраслях, связанных с перерабатывающим производством, а также в сельском хозяйстве.

После полутора десятка лет трансформации экономика бывших социалистических стран Восточной Европы стала напоминать колониальную структуру с ее односторонней ориентацией на рынки Запада и в то же время с ограниченным доступом к ним. Такое положение существенно понижает шансы на успешное развитие отраслей с высокотехнологичным производством, а также неизбежно приводит к формированию пассивного торгового баланса.

В подобной ситуации в социальной сфере неизбежно формируется ситуация выживания. Поденная работа, труд по вахтовому методу, миграция в другие страны на заработки, мелкая розничная торговля – вот образ жизни миллионов людей во всей Восточной Европе. Все это можно считать в том числе и результатом политики ЕС, направленной на усиление мобильности рынка труда. Фактически в бывших социалистических странах Восточной Европы складывается ситуация социальной катастрофы.

Проводившиеся на посткоммунистическом пространстве Восточной Европы реформы представляют собой своеобразный механизм политического, экономического и социального перераспределения ресурсов в пользу западноевропейских стран Евросоюза. На сегодняшний день наибольшую выгоду от посткоммунистической трансформации в ЦВЕ приобрели крупные международные концерны, в то время как положение целых социальных слоев в странах ЦВЕ, прежде всего наемных работников и пенсионеров, значительно ухудшилось.

Тем не менее итоги, последствия и значение развития трансформационных процессов на европейском посткоммунистическом пространстве нельзя оценивать однозначно негативно или позитивно. Так, к позитивным итогам вхождения стран ЦВЕ в ЕС относится освоение посткоммунистической элитой цивилизованных методов управления. Интеграция стран ЦВЕ в ЕС является интеграцией на базе политической свободы и стремления к благосостоянию в отличие от интеграции в

рамках коммунистической системы, проходившей на почве всеобщей бедности и политической несвободы.

Политическая система нынешнего Евросоюза является уникальной в своем роде, и эту уникальность закрепляет Конституция Евросоюза. Строго говоря, ЕС не является пока единым государством, однако действует фактически как таковое. Существуют Европейский парламент, Европейская комиссия и Европейский суд, чьи решения обязательны для всех жителей стран – членов Евросоюза. С принятием Конституции Европейского союза у него фактически появляются свой президент и собственные вооруженные силы. То есть он обладает многими характерными признаками государства.

Но в то же время ЕС не собирает налоги, а его члены имеют право вето при решении вопроса об участии в военных действиях. В результате граждане государств Евросоюза постепенно выходят из-под юрисдикции своих национальных законодательств и переходят под эгиду законов и других нормативных актов ЕС. Однако Конституционный акт, подписанный в 2004 году в Риме всеми членами Евросоюза, должен пройти процедуру ратификации в каждой стране, что займет, по всей видимости, достаточно продолжительное время. В Основной закон было внесено положение об обязательной единогласной поддержке странами – членами ЕС любых конституционных изменений. Пока этот процесс встречает на своем пути немалые трудности.

Весьма важным и с теоретической, и с практической точки зрения является вопрос о том, какой властью должен обладать ЕС. В самом ЕС по этому вопросу нет единства. Одни («федералисты») выступают за то, чтобы Евросоюз был наделен как можно большей властью. Другие («конфедераты»), напротив, стремятся сохранить власть в руках государств-участников, а ЕС превратить в своего рода постоянно действующий форум, на котором страны-участницы могли бы открыто выражать свои национальные интересы и где они осуществляли бы координацию собственной политики в различных областях.

Для ЕС фактически характерна так называемая «полицентричная» политическая система. Она является принципиально новым институтом политической власти, отличающимся от предыдущих более сложным и комплексным характером. Проявляется это в том, что ни один из элементов политической системы не играет доминирующей роли в политическом процессе и не оказывает решающего воздействия на принятие политических решений, при этом каждый из них обладает определенной властью, дающей возможность принимать участие в определении направления развития данного процесса. Для полицентричной политической системы характерны последовательный диалог и переговоры между всеми участниками политического процесса в рамках многочисленных, подверженных постоянным изменениям единых сетей политического, экономического и социального характера. Командование и подчиненность уступают здесь место координированию и согласованию. Соответственно формируется и новый тип политика, который представляет собой скорее политического посредника, чем отдающего приказы начальника. Эта специфика и закрепляется в Конституции ЕС.

Таким образом, главная особенность Евросоюза заключается в том, что он не столько представляет собой конкретное административно-территориальное образование с собственной политической системой, сколько олицетворяет определенный специфический тип политического процесса.

Европейский союз обладает многими формальными признаками государства – своим флагом, паспортом, столицей, но вместе с тем национальным государством в традиционном понимании, цель которого заключается в интеграции и ассимиляции интересов различных социальных и этнических групп, проживающих на его территории, он безусловно не является. Напротив, ЕС скорее даже играет противоположную роль: он регулирует и способствует развитию самых разнообразных, конкурирующих между собой действий и интересов.

Образующиеся в рамках политической системы единой Европы единые сети и системы управления имеют много общего с аналогичными системами экономического плана, но при этом они существенно отличаются по своим целям. Экономические сетевые структуры призваны в первую очередь способствовать увеличению доходов своих участников, а политические – проявлять законодательную инициативу и осуществлять политические решения. Увеличение их числа непосредственно связано с непрерывным усилением сомнений общественности в эффективности деятельности власти и соответственно с постоянным ростом требований децентрализации и уменьшения ее функций в обществе.

В итоге политические сети оказались наилучшим средством, позволяющим снизить остроту политического противоборства в обществе. Появление таких сетей привело к радикальному изменению всей политической жизни. Во всех государствах ЕС власть была вынуждена включить в процесс принятия и реализации политических решений как частный сектор экономики, так и институты гражданского общества. В данной ситуации сети политического характера позволяют значительно активизировать политический процесс посредством непрерывного диалога различных групп участвующих в нем избирателей.

В результате политика превращается в последовательный процесс взаимного участия. С появлением политических сетей фактически исчезли проигравшие, все участники политического процесса выигрывают. Из политики уходит выраженная конфронтационность. Под политическими сетями в данном случае понимаются гетерогенные политико-управленческие структуры, отличающиеся горизонтальным строением и относительным равенством полномочий составляющих их субъектов управления.

В западной научной литературе превалирует мнение о том, что в любом национальном государстве политика фактически сконцентрирована вокруг двух так называемых секторов – власти и рынка. Специфика Евросоюза заключается в том, что его политическая система строится не на двух, а на трех практически равноправных секторах – власти, экономике и гражданском обществе. Переход от двух-к трехсекторной системе представляется большим шагом вперед на пути эволюции политической системы, который дает ясное представление о том, каким образом она должна быть организована в будущем.

Гражданское общество представляет собой общественную сферу, расположенную, условно говоря, между властью и рынком. По сравнению с властными структурами организации гражданского общества (ОГРО) обладают большей гибкостью, а с экономическими – более тесными связями с той территорией, на которой они действуют. Сегодня многие организации гражданского общества возникают и на межнациональном уровне и представляют интересы сразу нескольких местных сообществ. ОГРО могут носить международный и даже глобальный и одновременно с этим региональный и муниципальный характер. Это делает их идеальным социальным посредником при решении бесчисленного множества проблем, с которыми сталкивается население в современном глобализованном мире.

Европейский союз является фактически первой политической организацией, которая официально признала их в качестве равноправного партнера в рамках политического процесса. ЕС рассматривает гражданское общество как «третий компонент» своей политической системы, выполняющий посредническую функцию между государством, рынком и населением.

Европейский союз активно поддерживает идею широкого участия ОГРО в европейском политическом процессе. Они пользуются большой поддержкой в обществе и приносят в этот процесс важный для него элемент разделительной демократии. ЕС и без того часто упрекают в том, что он недостаточно активно ликвидирует у себя «дефицит демократии».

В ситуации, когда население ряда европейских стран в ходе референдумов высказалось в поддержку Евросоюза без особого энтузиазма, авторитет ЕС только выиграет, если ОГРО будут включены в общеевропейские сети политического характера в качестве равноправного партнера. Дело в том, что процесс интеграции ОГРО в политическую систему единой Европы неоднозначен: на практике национальные государства часто пытаются ослабить эти организации или игнорируют их. В отличие от национальных государств официальные структуры Евросоюза проявляют больше готовности к диалогу с ОГРО. Это движение в правильном направлении, поскольку результатом его будет то, что политическая система единой Европы обретет достаточную силу, чтобы противостоять глобальным интересам крупных концернов и корпораций.

Расширение ЕС можно без особого преувеличения назвать звездным часом европейского единства. Однако сложившуюся на сегодняшний день ситуацию вряд ли стоит оценивать однозначно. Поэтому с большой долей уверенности можно предположить обострение в ближайшее время борьбы за свои интересы и собственную власть в рамках ЕС, в первую очередь со стороны крупных государств. Поиск оптимального в этом отношении баланса является важной и в то же время сложной задачей ближайшего будущего.

Политический феномен ЕС стал свершившимся фактом, который прочно занял важное место в системе международных отношений. Следовательно, его дальнейшее развитие и впредь будет оказывать серьезное влияние на весь мировой политический процесс.