

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ СТРАН ЕС: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

.....

Е.В. Суханова*

Превращение Европейского союза 15 стран (ЕС-15) в союз 25 стран (ЕС-25) является одним из самых значительных его достижений, однако и новым, и вновь принятым странам предстоит масштабная работа по адаптации и отладке механизмов теперь уже совместного продвижения по пути интеграции. Правомерно задать вопрос: догоняют ли новые (страны Центральной и Восточной Европы — ЦВЕ) и будущие члены ЕС (Болгария и Румыния) в своем институциональном развитии страны ЕС-15 и позволяют ли темпы институционального развития стран ЦВЕ надеяться на то, что они смогут успешно справиться с интеграционным процессом?

Институциональное развитие — непереносимое условие присоединения к ЕС. Членство требует соответствовать ряду политических, экономических и правовых (так называемых копенгагенских) критериев. Во-первых, кандидатам необходимо достичь стабильности демократических институтов, главенства закона, соблюдения прав человека и уважения прав меньшинств (политические критерии). Во-вторых, рыночная экономика страны-кандидата должна быть способной выдержать конкуренцию по правилам, действующим на внутреннем рынке Европейского союза (экономические критерии). В-третьих, новые страны должны быть готовы брать на себя все обязательства, связанные с членством в ЕС, и деятельно разделять цели Союза в политической, экономической и финансовой сферах (правовые критерии) [7]. Соответствие этим критериям гарантирует должный уровень институционального развития, способный обеспечить устойчивый прогресс в политическом, правовом и экономическом институциональном строительстве стран-кандидатов.

В статье проведен сравнительный анализ институционального развития трех групп стран на основе индикаторов качества государственного управле-

* Суханова Екатерина Владимировна — аспирант кафедры политологии и политического управления Кубанского государственного университета. Электронная почта: akhova@yandex.ru.

ния, разработанных Всемирным банком (World Bank Governance Indicators – WBGI) [10]. Страны ЕС-25 разделены на 2 группы: на «старые» (ЕС-15) и «новые», присоединившиеся в мае 2004 г. Третью группу составили Болгария и Румыния, чье вступление в ЕС намечено на 2007 г.

В качестве эмпирической базы использовались сравнительные данные, регулярно собираемые Всемирным банком. В рамках этого проекта под государственным управлением понимаются традиции и институты, посредством которых реализуется функция власти в отдельной стране. Для измерения качества государственного управления используются 6 групп показателей, оценивающих различные институты.

В первую группу входят показатели, характеризующие гражданские свободы и политические права, уровень демократичности выборов, свободы средств массовой информации, эффективность мониторинга деятельности правительства и подотчетности чиновников.

Показатели второй группы отражают вероятность свержения правительства или дестабилизации обстановки в результате неконституционных действий властей или применения насилия. Считается, что между качеством государственного управления и вероятностью резких государственных изменений существует обратная связь. Вероятность резких изменений влияет не только на ведение последовательной политики, но и на способность граждан выбирать и сменять правительство мирным путем.

Показатели третьей группы отражают оценку следующих аспектов государственного управления: качество работы государственных служб, эффективность работы государственных служащих, квалификация гражданских служащих, независимость государственного аппарата от политического давления и степень соответствия обещаний правительства проводимой им политике. Показатели данной группы оценивают качество основных компонентов процесса разработки и реализации разумной политики.

Четвертая группа показателей характеризует негативное влияние государственного регулирования, разного рода антирыночных мер, таких, как контроль за ценами, контроль за банковской деятельностью, ограничения в сфере международной торговли и развития бизнеса.

Пятая группа показателей отражает степень доверия к правоохранительным институтам со стороны граждан и государства, а также то, насколько и те, и другие следуют установленным общественным правилам. Сюда же относятся экспертные и массовые оценки уровня преступности, эффективности и предсказуемости судебной системы и эффективности процедур обеспечения выполнения контрактов. В целом эти показатели характеризуют благоприятность правовой среды для различных социально-экономических взаимодействий.

Показателями шестой группы оценивается уровень коррупции. Высокий уровень коррупции в стране означает, что ни те, кто дает взятки (как правило, это частные лица), ни те, кто берет их (чаще всего ими оказываются государственные служащие), не уважают законы и правила, регулирующие взаимоотношения между гражданами и государством [2, с. 10]. Соотношение групп показателей и оцениваемых институтов схематично представлено в табл. 1.

Таблица 1

Группы показателей и оцениваемые институты

Группы показателей	Оцениваемые институты
Демократичность выборов и подотчетность власти Политическая нестабильность и насилие	Законодательная власть
Эффективность правительства Бремя государственного регулирования	Исполнительная власть
Верховенство закона Борьба с коррупцией	Судебная власть

По всем показателям институционального развития измерения приводятся к 5-балльной шкале; значения варьируются от — 2,5 до 2,5. Чем выше значение показателя, тем выше качество определяемого им аспекта государственного управления (институционального развития).

Исходные данных по шести агрегированным показателям, характеризующим институциональное развитие интересующих нас стран [9], позволили после некоторых расчетов в статике и динамике сравнить *старые, новые и будущие* страны ЕС.

В постиндустриальном «ядре» ЕС наивысшим индексом обладает судебная ветвь власти, а на периферии Европы — законодательная. Это различие можно объяснить с помощью модели перехода к демократии по Д. Растоу [4]. Вслед за подготовительной фазой, когда общество расколото на два политико-идеологических лагеря, наступает фаза принятия стратегических решений — компромисса относительно конструируемой социальной системы. Страны ЦВЕ к 2000-м гг. первые две фазы прошли и вступили в третью фазу — «фазу привыкания».

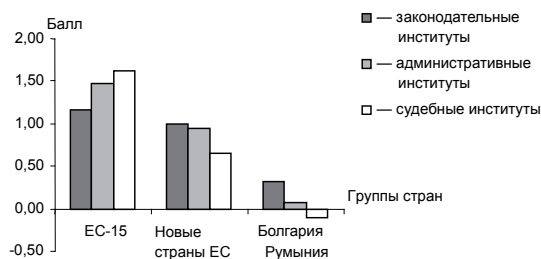


Рис. 1. Институциональное развитие *старых, новых и будущих* стран ЕС

В ее ходе завершается институционализация ценностей, процедур и организационных форм демократии. Таким образом, высокий рейтинг законодательной власти в странах неконсолидированной демократии объясняется тем, что в них еще требуется закрепить базовые «правила игры», тогда как в странах «исторического ядра» ЕС на первый план выходит совершенно иная задача: контроль за исполнением политических решений, обеспечение честной конкуренции групп интересов, что и реализует судебная власть.

Таким образом, Болгария и Румыния, обладающие наихудшими показателями институционального развития среди присоединяемых стран, вписываются в логику процесса демократического транзита, одним из условий которого является функционирование системы демократических выборов (т.е. усиления представительных институтов и предварительный демонтаж наиболее нежизнеспособных институтов существовавшей политической системы), при проведении которых ни одна из сторон не может их полностью контролировать и гарантировать исход в свою пользу [5, с. 76]. Динамика институционального развития за 1996–2004 гг. дает более оптимистичную картину (рис. 1–7).

Диаграммы показывают, что по всем 6 показателям страны, присоединившиеся к ЕС в мае 2004 г., дают положительную динамику институционального развития. Болгария и Румыния, хотя сильно отстают по абсолютным показателям и не демонстрируют стабильного роста, движутся к сближению с членами ЕС. Страны ЕС-15, напротив, показывают стагнацию или отрицательную динамику.

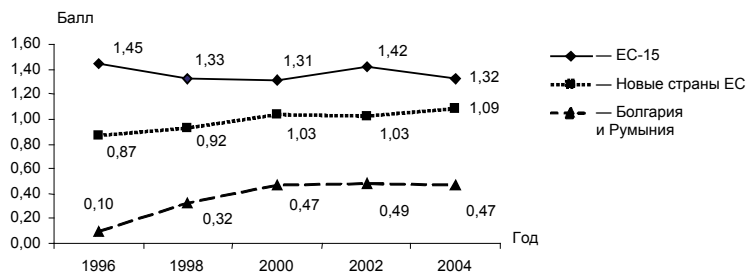


Рис. 2. Институциональный прогресс по показателю «демократичность выборов и подотчетность власти»

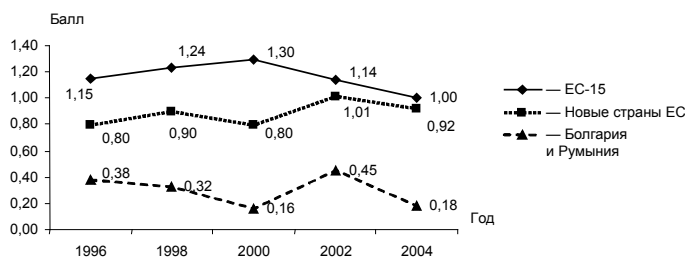


Рис. 3. Институциональный прогресс по показателю «политическая нестабильность и насилие»

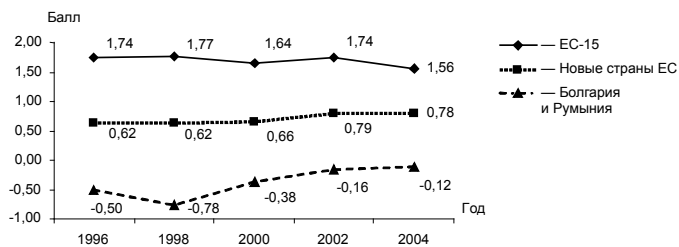


Рис. 4. Институциональный прогресс по показателю «эффективность правительства»

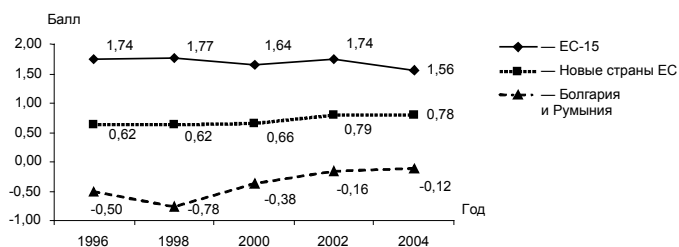


Рис. 5. Институциональный прогресс по показателю «бремя государственного регулирования»

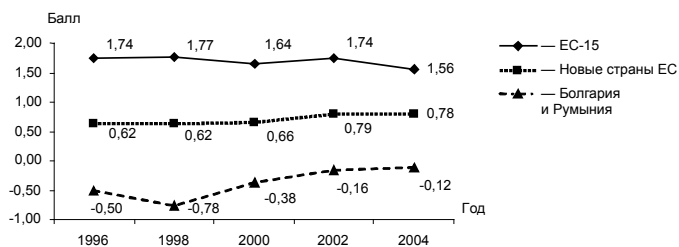


Рис. 6. Институциональный прогресс по показателю «верховенство закона»

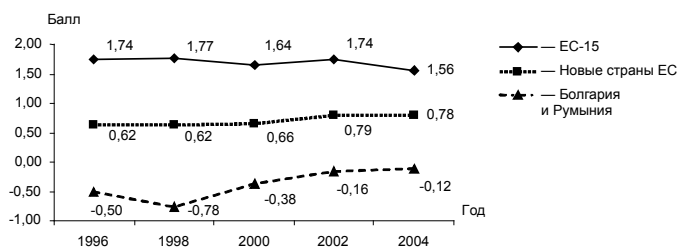


Рис. 7. Институциональный прогресс по показателю «борьба с коррупцией»

Понятно, что объединение развитых стран, близких по уровню демократического развития, политической культуры, а также институционального развития, облегчает процесс интеграции, в том числе ее углубление. Совсем иное дело — расширение за счет среднеразвитых государств, решение о присоединении которых к Евросоюзу базировалось не на экономических, а политических аргументах. Акцент в странах ЕС-15 делался на обеспечении безопасности и стабильности на Востоке ЕС, расширении зоны демократических ценностей, перспективах инвестирования в развивающиеся экономики, а также моральный императив по объединению разобщенных народов Европы (см., например, [1, с. 21]).

Во вновь присоединившихся странах, а также Болгарии и Румынии членство в ЕС всегда вызывало стабильную поддержку [8, с. 51]. Присоединение к ЕС — это не только экономическая и социальная помощь экономике, но и символ присоединения к западной цивилизации, необратимого движения к демократическим ценностям, хотя по-прежнему остаются сомнения в том, что страны ЦВЕ будут восприниматься в Европейском союзе как равные партнеры.

Странам присоединившегося региона предстоит решить одновременно две сложные задачи — системной трансформации и сокращения отставания от стран ЕС-15. Поскольку эти процессы займут довольно много времени, двигаться к интеграции ЕС-25 «единой командой» в ближайшей перспективе будет невозможно.

Полученные данные позволяют сделать вывод о том, что удовлетворение копенгагенским критериям для членства в ЕС не гарантирует дальнейшего институционального развития странам ЕС-15, а лишь дает возможность достичь минимального уровня институционального развития, необходимого для участия в интеграционных проектах.

Расширение Европейского союза за счет стран ЦВЕ увеличило неоднородность ЕС, и дальнейшие шаги в этом направлении только усугубят дифференциацию институционального пространства по уровню развития. Чтобы достигнуть уровня развития институтов ЕС новым странам-членам потребуется время, тем самым отдалается момент качественной интеграции участников Союза.

Эти выводы возвращают нас к дилемме «углубление — расширение интеграции», а также убеждают во мнении, что поступательное, качественное углубление интеграции ЕС-25 «единой командой» в обозримой перспективе едва ли возможно. Не исключено, что обнаруженная нами стагнация в институциональном развитии стран ЕС-15 связана с политической повесткой дня. «Старые» члены ЕС вынуждены в большей степени заниматься трансляцией накопленного опыта «новичкам», чем заботиться о повышении эффективности собственных институтов.

Библиографический список

1. *Борко Ю.А.* Европейский Союз: расширение состоялось. Что дальше? // Актуальные проблемы Европы. 2005. № 4.
2. *Кауфман Д., Краай А., Сойдо-Лобатон П.* Вопросы управления: от оценки к действию // Финансы и развитие. 2000. Июнь.
3. *Кауфман Д., Краай А., Сойдо-Лобатон П.* Значение государственного управления // www.worldbank.org/wbi/governance.
4. *Растоу Д.* Переходы к демократии: попытка динамической модели // Полис. 1996. № 5. С. 5–15.
5. *Харитонова О.Г.* Генезис демократии (попытка реконструкции логики транзитологических моделей) // Полис. 1996. № 5.
6. *Хейхерст Д.* Руководство по государственной политике // Государственное управление в переходных экономиках. 2001. Янв.
7. [Accession criteria // ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/enlargement_process/accession_process/criteria/index_en.htm).
8. Eurobarometer: Public opinion in the candidate countries. 2004. July.
9. *Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M.* Governance Matters IV: Updated Governance Indicators 1996–2004 // www.worldbank.org/wbi/governance/pubs/govmatters4.html.
10. WBI Governance and Anti-Corruption Data // www.worldbank.org/wbi/governance/data.