

КООРДИНАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ПОЛИТИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В ЕС В УСЛОВИЯХ НЕРАВНОМЕРНОГО РАСПРЕДЕЛЕНИЯ КОМПЕТЕНЦИИ

.....

Е. В. Токарева¹

Настойчивость социального экспериментирования в области создания моделей управления, отвечающих сложным задачам формирования наднациональной структуры и гармонизации интересов приводят к переносу центров принятия решений в ЕС. С применением открытого метода координации стала очевидна институциональная адаптация европейского управления к задаче его легитимации в рамках политического процесса. Компетенции сознательно распределяются между разными политическими уровнями. Таким образом, политический процесс в целом удается разблокировать, увеличивая тем самым шансы принять консенсусное решение.

Ключевые слова: открытый метод координации (ОМК), Европейский союз (ЕС), политическое управление.

The persistence of social experiment in the field of making management models, that answers on the challenges of forming a supra-national structures and harmonization of interests, leads to the transfer of decision-making in the EU. Institutional adaptation of European governance to the problem of its legitimation through political process becomes obvious due to using the open method of coordination. The competencies distributed among the various political levels consciously. Thus, the political process as a whole is able to be unlocked, thereby increasing the chances to take a consensus decision.

Key words: Coordination Open method, Europe Union, political governance.

Европейский союз — уникальный феномен международной жизни, представляющий собой результат глубоких интеграционных взаимодействий между государствами Европы. Центральной составляющей Союза стали европейские сообщества, учрежденные в 1950-е гг. как международные межправительственные региональные организации — Европейское объединение угля и стали, Европейское экономическое сообщество, Европейское сообщество по атомной энергии. Окончание Второй мировой войны не явилось для Европы га-

¹ Токарева Евгения Викторовна — аспирант кафедры политического управления Санкт-Петербургского государственного университета. Эл. почта: evgeniya_rodina@mail.ru

рантией спокойствия и стабильности. Страны — участницы интеграционных процессов осознали, что создание полноценного процветающего социально-экономического союза невозможно без объединения усилий для сотрудничества в жизненно важных сферах. Осуществление такого сотрудничества становится неотъемлемой частью кооперации государств, объединенных для достижения целей экономической интеграции, социального единства и политической безопасности.

Сегодня Европейский союз с точки зрения политической системы представляет собой весьма сложное образование, которое, не будучи ни государством, ни международной организацией, сочетает в себе элементы того и другого. Специфика Евросоюза как политической системы сводится к выработке и реализации общеобязательных решений Союза, а в более широком смысле — к установлению легитимной власти. Этого можно ожидать лишь от политической системы как целого, а не от отдельных институтов, которые являются частью этой самой системы. Таким образом, ставить вопрос о дееспособности или легитимности Совета или Комиссии не совсем корректно, поскольку не отдельные элементы системы, а их взаимодействие могут привести к сбалансированному результату. Именно система сводит многообразие реальности к простому смысловому конструкту, который может применяться в самых различных политических образованиях. В данном случае под системой понимается единство, образованное из отдельных элементов и предусматривающее принцип организации, из которого вытекает определенный порядок элементов (структура), их взаимодействие (процесс) и результаты взаимодействия (решения) [5, S. 111].

Таким образом, для анализа политической системы в первую очередь необходимо изучить ее структуру, компетенции институтов, процессы взаимодействия, которые осуществляются на основе заранее определенных принципов действий и решений. Евросоюз не является исторически сложившейся политической системой, но он целенаправленно создан группой государств, чтобы выполнять определенные функции посредством структурных и процедурных механизмов. Среди российских и зарубежных политологов существует множество мнений относительно природы и характера образования Евросоюза, однако многие сходятся в том, что функции ЕС как политической системы заключаются в обеспечении дееспособности союза государств.

ЕС представляет собой организацию абсолютно нового образца, состоящую на сегодняшний день из 27 стран, взаимодействие с которыми осуществляется в рамках общего порядка. В этом смысле наднациональные институты, такие как Еврокомиссия (ЕК) или Европарламент (ЕП), действуют в качестве политических акторов на европейском интеграционном пространстве. Однако ни один орган политического управления ЕС не обладает исключительными властными полномочиями, а следовательно, не несет напрямую ответствен-

ность перед гражданами. Тем не менее решения, принимаемые на европейском уровне, имеют обязательную силу для всех стран-участниц, т. е., как замечает Б. Колер-Кох, «правительства нет, но гражданами управляют» [3, с. 52-53].

Европейский союз, как любая другая осознанно созданная организация, служит определенным целям, в ее принципах и нормах воплощаются определенные направления политической активности. ЕС как дееспособная организация имеет свои органы и ресурсы, которые и образуют политическую систему.

Европейские политические институты представляют собой регулирующую систему выработки и реализации обязательных, всеобщих решений. Они отличаются от других институтов своей включенностью в процесс принятия политических решений. Бесперебойное функционирование европейских политических институтов обеспечивает координация взаимодействия органов политического управления, направленная на установление кооперации между политическими органами ЕС и странами-участницами в целях достижения и реализации общих целей. Развитие координационных механизмов в процессе принятия решений способствует установлению закономерности отношений, гарантируя тем самым безопасность ожидания, что составляет основу долгосрочных кооперационных отношений. В данном смысле кооперация — это не самоцель, а предпосылка для достижения безопасности и общей пользы, поскольку именно согласованные действия способны принести общую выгоду. Одним из преимуществ межинституционального сотрудничества служит тот факт, что оно несет в себе идентификацию общей проблемы и способствует мобилизации коллективных усилий, включая общий поиск возможных инновационных стратегических решений. Иными словами, данный процесс ведет к изменению общих интересов. Для многих ожидаемо, что Сообщество раскроется лишь благодаря устойчивому сотрудничеству и возможности коллективного действия.

В начале 1990-х гг. в ЕС, помимо закрепленных в учредительных документах форм взаимодействия институтов, развивается новая, имеющая высокое политическое значение форма управления, получившая название открытого метода координации (ОМК). Он выполняет регулятивно-управленческую функцию, значение которой не уменьшается из-за неопределенности правовых понятий и необходимости конкретизации отдельных политических сфер.

Возникновение данного метода связано прежде всего с возросшим интересом, во-первых, к целям государственной политики, во-вторых, к целям надгосударственной политики и, в-третьих, к последствиям образования различных институтов. Предпосылкой этому служил опыт ограничения государственных полномочий, а также необходимость определения и разделения ответственности индивидуумов, общества и государства.

Открытый метод координации призван сделать процесс принятия решений на европейском уровне более прозрачным, т. е. дать гражданам возможность оказывать влияние на процесс принятия решений. Он сочетает в себе

элементы централизованного управления на уровне ЕС и ответственность национальных государств. Открытый метод координации получил свое название по двум причинам: во-первых, в процесс принятия решений вовлечено большое количество акторов, как европейских, так и национальных, во-вторых, данный метод открыт для изменений. На практике ОМК выполняет функцию лакмусовой бумажки, определяющей легитимность европейской политической системы. Потребность в легитимации европейской политики растёт по мере того, как решения Евросоюза касаются интересов и предпочтений национальных государств и их населения.

Предпосылкой к формированию данного метода стали наблюдающиеся сейчас в политической системе ЕС тенденции к переходу от централизованной интеграции к гибким формам организации управления. При этом возникает потребность во все большей координации взаимодействия институтов политического управления. К тому же увеличивающаяся потребность Евросоюза в повышении собственной конкурентоспособности обуславливает необходимость поиска новых форм организации управления.

Открытый метод координации, за исключением некоторых сфер, не регулируется договорами о ЕС и является в большей степени неформальным. Основная его задача заключается в выработке единых политических задач, направлений, установлении целей, мониторинге, а также экспертной оценке. В данном контексте ОМК можно понимать как альтернативу традиционной модели управления ЕС. Подробное определение ОМК впервые было дано в 2001 г.: «Он содействует сотрудничеству, обмену ценным опытом, а также объединению общих целей и направлений государств-членов и основан на регулярном контроле предпринимаемых действий» [7, S. 592].

В случае, когда политические цели утверждаются на европейском уровне, они обязательны к исполнению для всех государств-членов, что делает достижение данных целей необходимым. ОМК призван не просто объединить на добровольной основе группы с различными интересами, но и способствовать добровольному сближению (конвергенции) национальных систем. Одним из основных условий эффективного функционирования открытого метода координации является баланс целей, который предполагает, что цели отдельных государств — членов ЕС не доминируют над общими целями. В этом случае координация взаимодействий органов политического управления базируется на системе ценностей и целей, разделяемых всеми участниками организационного взаимодействия.

Интерес политиков и ученых к открытому методу координации был вызван расширением сфер, в которых требовались совместные координационные усилия национальных государств для выработки и реализации политических решений. ОМК представляет собой промежуточное звено между коммунитарным методом принятия решений, согласно которому решения принимаются Советом ЕС по предложению Комиссии при участии Европарламента, и меж-

Открытый метод координации на примере политики занятости [8, S. 380]

Год	Дата	Мероприятия, действия
2004	25 марта	<i>Трехсторонняя встреча</i> на высшем уровне, посвященная вопросам роста занятости (проводится не реже одного раза в год, до весенней сессии Европейского совета; участники: действующий и два последующих председателя Совета ЕС, представители Еврокомиссии, отраслевые министры стран-участниц ЕС, представители мелкого и крупного бизнеса, профсоюзов и работодателей)
	2 июня	<i>Совет ЕС</i> : утвержден доклад об основных принципах развития экономической политики стратегии занятости 2003–2005 гг. (текст доклада прошел консультативный процесс Европейской комиссии, комитета социально-экономического развития, комитета регионов, комитета занятости). После утверждения текст сообщения направлен на рассмотрение Европейского совета на заседании 17–18 июня
	2 июня	<i>Комментарии Совета</i> , подготовленные к заседанию Европейского совета, с рекомендациями по реализации политики занятости с учетом специфики национальных государств
	17–18 июня	<i>Европейский совет</i> в Брюсселе: одобрение основных принципов развития политики занятости 2003–2005 гг.
	2 июля	<i>Европейская комиссия</i> : направила на рассмотрение Совета ЕС предложения по дополнению принципов развития политики занятости 2003–2005 гг. (предложения по повышению равноправия мужчин и женщин)
	5 июля	<i>Совет ЕС</i> : утверждение актуализированной программы основных принципов экономического развития и стратегии занятости на 2004 г. (с учетом предложений по повышению равноправия мужчин и женщин)

правительственным методом принятия решений, в соответствии с которым решения принимаются по вопросам совместной внешней политики и политики безопасности, сотрудничества полиции и судебных органов, поскольку в данном случае речь идет о развитии государствами координационных усилий в новых сферах интеграционной политики, находившихся ранее в компетенции национальных государств [8, S. 85-97].

Механизмы ОМК различаются в зависимости от сферы применения координационных усилий, а также взаимодействия акторов в процессе принятия решений [2].

Рассмотрим применение ОМК на примере процесса принятия решений в сфере политики занятости. Инструментарий ЕС в сфере национальной политики занятости был ограничен до вступления в силу Амстердамского договора, поскольку все вопросы, связанные с этой проблематикой, не были выделены в отдельную сферу, а решались в общем комплексе социально-экономических вопросов. Ситуация кардинально изменилась с момента приня-

тия Амстердамского договора, когда во время амстердамской встречи на высшем уровне по инициативе отдельных государств-членов (Швеции, Франции, Австрии) участники договорились о создании отдельного раздела в договоре, посвященного вопросам политики занятости (раздел VIII, ст. 125, 126). Кроме того, ст. 128 детализирует процессы, которые охватывают утвержденные Советом направления деятельности в сфере политики занятости и национальные программы развития [2].

Процесс координации в сфере политики занятости населения ЕС носит циклический характер, условно его можно разделить на несколько этапов.

На первом этапе Совет после консультаций с Европарламентом, Социально-экономическим комитетом, Комитетом регионов и Комитетом занятости устанавливает общие направления политики занятости. На втором этапе государства-члены разрабатывают собственные национальные проекты, а также утверждают направления развития, установленные Советом. Подготовленные проекты направляются в Комиссию, Совет и Комитет занятости. После тщательной проверки полученных сообщений Комитет занятости выносит свое заключение, которое направляет в Совет. Совет еще раз рассматривает сообщения стран — участниц ЕС и предлагает свои рекомендации. На предпоследнем этапе Комиссия и Совет разрабатывают единую программу стратегии занятости в ЕС и на заключительном этапе выносят ее на рассмотрение Европейского совета. Европейский совет, в свою очередь, анализирует ситуацию (на основе полученных материалов) и делает заключение по основным направлениям развития стратегии занятости в ЕС.

Таким образом, очевидно, что ОМК развился в результате поступательного процесса договоренностей на уровне Европы в сфере координации экономической политики и политики занятости. При применении ОМК основные направления, цели и сроки устанавливают национальные акторы, Комиссия лишь выносит предложения и объединенные доклады, подготовленные на основе сообщений отраслевых министров стран ЕС, Европейский совет устанавливает основные направления и наблюдает за изменениями.

Европейский союз живет в постоянном напряжении между необходимостью, с одной стороны, принимать во внимание интересы отдельных государств-членов, с другой — усилить кооперацию, чтобы при этом иметь возможность учитывать совместные интересы. Следовательно, институционально необходимо примерить два противоречащих друг другу принципа действия: политические решения должны приниматься одновременно автономно и сообща [6, S. 219-253].

Следовательно, политика Сообщества представляет собой некое игровое поле для автономных образований, но для того, чтобы принимаемые политические решения учитывали общие интересы, а не каждого государства в отдельности, необходимо принять соответствующие институциональные меры, усиливающие кооперацию между участниками процесса принятия решений.

В данном случае под общими интересами подразумевается, что каждый участник при реализации собственных решений должен понимать, какое влияние они могут оказать на партнера, насколько действия от принятого решения затрагивают границы чужой компетенции и как они смогут изменить будущее европейской интеграции. Но даже если государства рассматривают эти принципы как основополагающие для процесса принятия решений, необходимо добиться законодательного закрепления согласованного порядка, чтобы соответствующим образом организовать данный процесс.

Смысл координации взаимодействия политических институтов состоит в том, чтобы баланс интересов между заинтересованными сторонами обеспечил достижение взаимоприемлемого политического решения и тем самым стабилизировать долгосрочное сотрудничество. Основные направления европейской политики — открытие рынков, снижение дискриминации и по взаимному согласию определение политики ЕС — задавали и задают договоры Сообщества. Эта система функционирует успешно в том случае, когда заинтересованные стороны готовы к расширению сотрудничества в областях, где это необходимо, для достижения установленных целей. Противоречие между наднациональными интересами и защитой национальной автономии отражаются в институциональной структуре ЕС и взаимной зависимости органов политического управления. Согласно договорам о ЕС Комиссия, Европейский парламент, Палата аудиторов являются воплощением общих европейских интересов. Однако в процессе взаимодействия данных органов прослеживается определенный конфликт интересов. Совет при помощи Социально-экономического комитета и Комитета регионов в качестве консультантов представляет интересы государств-членов. Европейский совет, не будучи полноценным институтом ЕС до принятия Лиссабонского договора, тем не менее играл и наверняка будет играть в будущем ведущую роль в межправительственных отношениях. Условно институты ЕС можно разделить на две группы, учитывая интересы, которые отстаивает каждый из них в процессе принятия решений:

1. Интересы ЕС — Комиссия; Европейский суд; Европейский парламент;
2. Партикулярные интересы — Совет; Социально-экономический комитет; Комитет регионов; Европейский совет (не орган ЕС до вступления в силу Лиссабонского договора).

Союз, в отличие от государства, не обладает всесторонней юрисдикцией, но он осуществляет процесс принятия и реализации политических решений в рамках своей компетенции, определенной договорами о ЕС. Таким образом, не существует единой всеобъемлющей процедуры принятия решений, процедурные механизмы различаются в зависимости от компетенций: насколько разнообразны решаемые проблемы, настолько отличаются правила принятия решений. Они разделяются не только между тремя опорами ЕС, созданными Маастрихтским договором (Европейские экономические сообщества (ЕЭС), Общая внешняя политика и политика в области безопасности (ОВПБ, ЕПБО),

Общая политика в области внутренних дел и правосудия), но и в рамках каждой опоры [1]. Каждый новый договор предлагает улучшенную схему взаимодействия органов политического управления ЕС, который с большим трудом, статья за статьей добивается компромиссных решений.

С расширением компетенции Евросоюза связан парадоксальный эффект: наряду с многообразием интересов, одновременно растет и ориентация на достижение консенсуса между участниками процесса принятия решений. В своих действиях они руководствуются принципом: упорно отстаивая свои интересы, необходимо избегать всего того, что может помешать прочному доверительному сотрудничеству. В отличие от национальных систем, где процесс принятия решений более предсказуем, поскольку заранее известны механизмы волеизъявления, предпочтения отдельных акторов, в Европейской наднациональной системе необходимо принимать во внимание правовые основы национальных систем еврозоны, юрисдикцию Европейского суда и т. д.

Еще одна особенность Евросоюза как политической системы заключается в преобладании бюрократической кооперации, что тесно связано с национальным разграничением социальных систем и слабостью европейских партий. Различные стратегии сетевого объединения и создание возможностей для непосредственного участия всех акторов, включенных в процесс принятия решений есть не что иное, как попытка форсировать транснациональную социальную интеграцию и преодолеть тем самым состояние Евросоюза, характеризующееся как «простой союз государств».

Одна из основных задач Европейского союза — создать более прозрачную систему управления и обеспечить более интенсивное участие граждан. Для этого ЕС активно использует возможности информационных технологий как основы в информировании граждан и коммуникации с ними. Важно подчеркнуть, что модернизация проводится сообща со всеми членами Европейского сообщества. В данном случае речь идет не только о государствах-членах или регионах, но и об отдельных гражданах ЕС. Успех модернизации заключается в кооперации всех акторов, когда мнение каждого не исключается из общего контекста.

Главная цель Евросоюза — добиться скоординированного взаимодействия органов политического управления, добившись при этом усиления собственной ответственности и управленческого многообразия путем сокращения государственных преимуществ. Важно, чтобы в Европейском союзе как организации нового типа действия наднационального уровня управления удовлетворяли требованиям эффективности. Это возможно только посредством активного внедрения конкуренции, соревнования и сравнения достижений.

В данном контексте не следует рассматривать Европейский союз как иерархическую систему управления. С одной стороны, сама логика возникновения наднационального управления в Европе способствовала укреплению мнения о иерархичности его структуры. Под влиянием интеграционных тенденций европей-

ские государства согласились на ограничение собственного суверенитета, передачу своих полномочий новым наднациональным органам. Наднациональные институты принимали решения в тех сферах, которые были закреплены в договорах о Европейском союзе, данные решения были обязательны для исполнения всеми государствами ЕС. Однако Европейский союз, в отличие от национального государства, — это скорее переговорная система, для которой характерна многообразная система взаимодействий между органами политического управления, что и объясняется отсутствием четко выраженной иерархии. В системе политического управления доминирует стратегия, которая позволяет обойти препятствия на пути сознательного выстраивания институтов, возникающих в ходе межправительственных конференций. Тем самым обеспечивается более гибкий и динамичный способ подготовки системы ЕС к требованиям расширения компетенций Союза в социальной сфере.

Открытый метод координации выступает в роли своего рода легитимизирующего дискурса, в ходе которого происходит наработка культуры макроэкономической стабильности, не исключающей меры социальной защиты и политику занятости. Теперь институциональные изменения могут проходить менее формальным и более экспериментальным путем. Налицо институциональная адаптация европейского управления к задаче его легитимации в рамках политического процесса. Компетенции сознательно распределяются между разными политическими уровнями. Таким образом, политический процесс в целом удается разблокировать, поскольку снижается потребность в точном учете всех разнонаправленных интересов одновременно, а шансы принять консенсусное решение увеличиваются. Открытый метод координации ориентирован на процесс, открыт для результатов и представляет собой смешение мягкого и жесткого законодательства. Благодаря этой многогранности и открытости для результатов метод во многих политических сферах стал предпочтительнее. С применением ОМК система наднационального управления ЕС включает в себя горизонтальную координацию между наднациональными и региональными институтами в процессе подготовки и реализации решений.

Главная задача модернизации системы управления состоит в обеспечении эффективным образом качественными услугами населения. Благодаря открытому методу координации в системе управления ЕС удается преодолевать довольно большой разрыв между европейскими гражданами и наднациональными институтами.

Библиографический список

1. Договор о Европейском союзе. URL: http://eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU-Maastr_1992-rus.doc

2. Договор о Европейском союзе, с изменениями, внесенными Амстердамским договором от 2 октября 1997 г. и Ницким договором от 26 февраля 2001 г. URL: http://eurocollege.ru/files/infcenter/Treaty-EU-Nice_2001-rus.doc
3. *Колер-Кох Б.* Эволюция и преобразование европейского управления // *Мировая экономика и международные отношения.* 2001. №7.
4. *Шемятенков В. Г.* Европейская интеграция: учеб. пособие. М.: Международные отношения, 2003.
5. *Kohler-Koch B., Conzelmann T., Knodt M.* Europäische Integration-Europäisches Regieren. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften GWV Fachverlage GmbH, 2004.
6. *Scharpf F. W.* Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt // *Europaesche Integration.* Opladen: Leske+Budrich, 2003.
7. *Sebastian K.* Die Koordinierung als Kompetenzkategorie im EU-Verfassungsentwurf aus dogmatischer Sicht, EuGRZ, 2004.
8. *Wessels W.* Das politische System der Europäischen Union. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften GWV Fachverlage GmbH, 2004.