

Динамика лидерства и моделей партнерства

Механизм ЕС как модель для глобальных институтов*

В.Н. Зуев

Зуев Владимир Николаевич – профессор, к. э. н., заведующий кафедрой международных экономических организаций и европейской интеграции факультета мировой экономики и мировой политики Государственного университета – Высшей школы экономики

Ключевые слова: ЕС, Европейский союз, европейская интеграция, механизм принятия решений ЕС, суверенитет
Key words: EU, European Union, European integration, EU decision-making mechanism, sovereignty

В статье рассматривается возможность применения механизма Европейского союза в качестве модели для развития глобальных институтов. Подчеркивая уникальность интеграционного механизма ЕС, опирающегося на использование механизма принятия решений, при котором учитываются интересы разных по величине и политическому весу стран-членов, автор раскрывает базовые принципы действия данного механизма. Рассматриваются возможные варианты внедрения некоторых элементов ЕС в практику ведущих международных организаций. Оцениваются негативные и положительные последствия от формирования, использования и укрепления наднациональных элементов в международном регулировании, прежде всего в экономической сфере. Поднимается вопрос о том, какие формы международного экономического регулирования в рамках международных организаций наиболее эффективны – традиционные межгосударственные или наднациональные. Раскрываются причины популярности ЕС как организации среди европейских стран.

Мировой финансовый кризис с новой остротой обнажил проблему недостаточности уровня регулирования финансовой деятельности в глобальном масштабе. Оценки экспертов разнятся: некоторые полагают, что система регулирования оказалась совершенно не готова к вызовам века, другие считают, что достаточно провести незначительные реформы, чтобы система вновь соответствовала уровню требований времени. Истина, видимо, как всегда, где-то посередине.

Очевидно одно – изменения в деятельности международных финансовых институтов назрели. Должен быть расширен перечень областей, подпадающих под регулирование, и сами институты регулирования должны трансформироваться, чтобы повысить эффективность и результативность своей деятельности.

Насколько в подобной перестройке может оказаться полезным опыт ЕС?

К использованию опыта ЕС отношение неоднозначное. Критики припоминают проекты, по которым страны ЕС не смогли договориться, и таких неудач очень много. Это правда. Но, правда и то, что то, о чем удалось договориться, – уникально. В международной практике это еще никому не удавалось. Именно поэтому опыт ЕС для международных организаций но-

вого времени может быть исключительно полезен.

Не вдаваясь в дискуссию о достижениях и неудачах ЕС, на мой взгляд, один лишь факт весьма красноречиво иллюстрирует реальную ситуацию. Состав ЕС увеличился с первоначальных шести стран в 1957 г. до 27 в 2007 г.! И новые кандидаты ждут своей очереди. Вряд ли неудачный проект пользовался бы такой популярностью. Следовательно, модель ЕС работает, она в возрастающей степени востребована и именно поэтому заслуживает внимания для применения в еще более широком масштабе.

Опыт ЕС интересен многим, например, тем, как страны с различными национальными интересами, разными обычаями, разными валютами пришли к важному и труднодостижимому консенсусу – создали Европейский валютный союз (ЕВС), что изменило их положение в международных валютно-финансовых отношениях, да и саму мировую финансовую систему. Ведь именно благодаря формированию валютного союза ЕС мир отошел от моноцентричной долларовой международной финансово-расчетной модели и перешел фактически на бивалютную.

Вариант создания наднациональной международной валюты, как известно, предлагался Китаем, Россией и Казахстаном перед встречей в верхах «Группы двадцати» в Лондоне

* Статья подготовлена при поддержке Научного фонда Государственного университета – Высшей школы экономики.

в апреле 2009 г. И в этом отношении опыт ЕС, безусловно, мог бы пригодиться.

Наднациональный вариант урегулирования проблем межгосударственного взаимодействия – это договоренность гораздо более высокого порядка, чем обычный компромисс. В некоторой степени это вынужденная мера в условиях растущей взаимозависимости, но ее принятие требует иного уровня сознания и политической воли. Если исходить из того, что силовое давление неприемлемо, а интересы государств в какой-то из областей слишком различны для того, чтобы принять решение, то традиционный путь достижения компромисса может растянуться на многие годы. А если это решение крайне необходимо уже сейчас?

Если это квоты на вылов рыбы, который ведется беспорядочно соседними государствами с превышением разумных пределов? Ожидание компромисса с учетом всех национальных интересов во всех мельчайших аспектах может продолжаться десятилетия. Тем временем и рыбы не останется вовсе.

Если это изменения климата? Если речь идет о неотложных антикризисных мерах? Передача национальных полномочий в таких сферах наднациональному органу становится все более настоятельной необходимостью. Однако наднациональная валюта вряд ли находится на первых позициях этого списка.

Полагаю, до реального воплощения предложений о введении международной наднациональной валюты в жизнь еще далеко. Поэтому следует обратить внимание на то, что более востребовано международной системой в текущий момент и на то, что могло бы с высокой долей вероятности и полезности быть использовано в системе глобальных институтов уже сейчас.

Особая роль в достижениях ЕС по праву принадлежит механизму принятия решений, выработанному в объединении путем длительных переговоров и сложных компромиссов. Механизм принятия решений имеет исключительное значение для функционирования любой структуры. Отсутствие эффективного механизма препятствует развитию организации. Без принятия решений движение вперед невозможно. Особенно актуально, трудно и необходимо принятие решений в периоды кризиса.

Поэтому, на мой взгляд, совершенствование механизма принятия решений глобальных институтов является на сегодняшний день первоочередной задачей.

ЕС обладает уникальным механизмом принятия решений. Без преувеличения можно сказать, что ни одна организация в мире не имеет подобного механизма. Именно этот механизм является одной из важнейших составляющих тех достижений и успехов, которых добился ЕС в своем развитии.

Более того, пожалуй, на данный момент наиболее эффективная и разумная система международного управления сложными проблемами взаимодействия между странами существует только в границах ЕС. Можно спорить о ее недостатках и достоинствах, однако очевидно, что лучшего международного механизма взаимодействия стран во все более взаимозависимом международном пространстве человечество пока не придумало.

С помощью этого механизма Европейскому союзу удается принимать решения, которые соответствуют политике как больших, так и малых стран, удовлетворяют интересам как крупного, так и малого бизнеса, устраивают многоликие социальные группы и слои населения. Страны с различными национальными интересами, еще недавно, по историческим меркам, враждовавшие друг с другом, – во время Второй мировой войны, и совсем недавно – в период «холодной войны», находят взаимоприемлемые компромиссы по широкому кругу вопросов сотрудничества. При этом число недовольных совместной политикой существенно уступает количеству позитивно настроенных в отношении ЕС граждан¹. И все новые страны стремятся в ЕС².

Уникальность интеграционного механизма ЕС состоит не только в том, что принимаются во внимание экономические и политические факторы развития (внутренние и внешние), и не только в том, что учитываются интересы аграрно-ориентированных и промышленно развитых стран, и даже не только в том, что сочетаются интересы крупного и мелкого бизнеса, согласуются параметры экономик разного уровня развития, но и, не в последнюю очередь, примиряются интересы больших и малых, относительно сильных и слабых государств. Все

¹ Это демонстрируют регулярно проводимые (уже в течение 30 лет) специально созданной службой «Евробарометр» опросы общественного мнения в странах ЕС. См.: ec.europa.eu/public_opinion/archives за соответствующие годы.

² Последними, в январе 2007 г., присоединились Румыния и Болгария. В 2004 г. ЕС принял 10 новых стран. И этим список желающих не исчерпывается – на очереди ряд государств Балканского региона, Турция и даже некоторые страны СНГ.

эти обстоятельства имеют важное значение для обеспечения процесса принятия решений в рамках глобальных институтов.

В первом приближении механизм принятия решений в ЕС выглядит громоздким, сложным и запутанным. Наверное, он и не может быть другим для организации такого широкого охвата участников и областей сотрудничества. Однако при ближайшем рассмотрении он оказывается логичным и обоснованным. Не вдаваясь в подробности, попробуем понять базовые принципы построения механизма.

Во-первых, на различных направлениях сотрудничества действует разная процедура принятия решений. Каждому направлению политики ЕС соответствует своя процедура взаимодействия между Комиссией, Советом и Парламентом, определенный порядок голосования [1]. Чем более плотное сотрудничество между странами существует в конкретной области, чем важнее оперативность принятия решений, тем более наднационален механизм, тем труднее отдельным странам заблокировать принятие решений в рамках оговоренной совместной процедуры.

Во-вторых, институты ЕС, взаимодействуя в рамках процедуры решений, конечно же, наделены определенным объемом полномочий странами-членами объединения. Но, получив эти полномочия, в соответствующих пределах, дальше при выработке политики они уже могут действовать вполне самостоятельно и независимо, не обращая всякий раз к представителям стран за очередным одобрением компетенций в голосовании в связи с возникшими нюансами. Тем самым механизм принятия решений обретает некую самостоятельность и становится не столь уязвимым к текущим и скоротечным изменениям в политических построениях отдельных государств.

В-третьих, малые и менее влиятельные в той или иной сфере страны соглашаются с тем принципом, что более мощные государства должны иметь возможность и в большей степени влиять на выработку решений пропорционально своему значению. Если бы кредитную политику Всемирного банка, 99% кредитного пакета которого формируется развитыми странами, определяли бы «на равных» с развитыми и развивающимися странами – основными получателями средств, то это выглядело бы не вполне логично.

В-четвертых, большие и более значимые страны поощряют малые к участию в совместном механизме принятия решений, предоставляя им хоть и меньший вес в определении об-

щей политики, но все же не пропорционально меньший в соотношении с их реальным потенциалом. Таким образом малые страны становятся заинтересованными участниками в выработке общего механизма.

Наконец, в-пятых, для непредвиденных случаев предусматривается страховочный механизм. Если возникает существенная угроза национальным интересам страны в области, подпадающей под общий механизм принятия решений, то данное государство имеет право временно прекратить исполнение обязательств по такому решению.

Список характерных особенностей механизма принятия решений ЕС можно было бы еще долго продолжать. Но, полагаю, более широкое международное признание только уже названных основополагающих для стран ЕС принципов могло бы существенно продвинуть вперед совершенствование системы принятия решений в рамках глобальных институтов, что привело бы к радикальному повышению эффективности их деятельности.

Когда начинаешь размышлять о возможных вариантах практического использования этой части опыта ЕС, например, в реорганизации системы ООН, то наталкиваешься на очень непростые проблемы его применимости. Как организовать распределение голосов, например, для принятия решений по процедуре квалифицированного большинства в одной из структур системы ООН? Если выбрать критерий доли страны в мировом населении, то все решения в ООН будут индокитайскими. Если взять за основу экономический потенциал, то американо-европейскими. Если по запасам сырьевых ресурсов, то... Видимо, нужен некий сложный симбиоз показателей. Опять же, подобно распределению голосов в ЕС.

Но главное напрашивающееся изменение – отход от единогласия в некоторых, заранее оговоренных областях, градация решений по важности, процедуре и степени обязательности для всех.

Готовы ли страны мира к подобным преобразованиям? Конечно же, далеко не все, и далеко не в том объеме трансформаций, которые произошли в ЕС. Однако некоторые элементы системы ЕС могли бы постепенно внедряться в практику ведущих международных организаций. Многие региональные организации активно используют схемы ЕС для организации сотрудничества, применяя даже те же названия.

Большинство стран опасаются потери контроля за развитием событий. Это серьезное препятствие для проведения преобразова-

ний, поэтому попытаемся привести некоторые доводы в пользу трансформаций в данном направлении.

Этот процесс неоднозначно воспринимается аналитиками, политиками и населением самой Европы прежде всего. Например, в своем выступлении в американском аналитическом центре – Институте Като 9 марта 2007 г., президент Чешской республики В. Клаус, анализируя вызовы времени для республики, среди угроз позитивным преобразованиям назвал тенденцию развития наднациональных инструментов в политике ЕС. «Я много раз подчеркивал, что объединение Европы, так называемое углубление интеграции, так же, как и быстрая политическая интеграция, и процесс развития наднациональных тенденций в ЕС... несут пагубные последствия для демократических прав и свобод» [2]. Правда, для меня остается неясным, каким образом развитие именно наднационального интеграционного механизма несет угрозу свободе и демократии. Видимо, необходимо анализировать степень демократичности самого механизма. Сам по себе наднациональный характер механизма, с точки зрения развития демократии, еще ни о чем не говорит, так как он может быть как менее, так и более демократичным в сравнении с национальными системами.

И другой блок опасений, связанных с тем, что государство теряет контроль над экономикой в результате развития тенденции укрепления наднациональных элементов в международном регулировании, на мой взгляд, не вполне соответствуют реалиям.

Более правильно было бы утверждать, что государство без активного выхода на международный уровень регулирования в любом случае теряет контроль самостоятельного управления за вышедшими на глобальный уровень экономическими процессами. Из примеров последнего времени, широко обсуждаемых в настоящее время на уровне международных институтов, обращает на себя внимание офшорная деятельность финансового капитала. Не случайно вопрос о контроле над этой деятельностью обсуждался в формате «Группы двадцати» в Лондоне в апреле 2009 г., и было принято решение о скоординированных действиях на этом направлении. Ясно, что отдельные государства в одиночку не смогут эффективно решать проблемы офшоров.

В определенном смысле государство *вынуждено* передать часть своих полномочий на международный уровень. В этом есть объективная потребность. Глобальные проблемы

не могут быть решены отдельными государствами.

Тем не менее при передаче своих полномочий государство стремится сохранить в максимальной степени национальный контроль над ключевыми сферами деятельности и суверенитет. Несмотря на то что государство выглядит пострадавшим в процессе передачи части регулирующих функций на уровень международных организаций, нельзя однозначно констатировать, что при передаче полномочий даже на наднациональный уровень государство теряет в какой-либо степени контроль над экономикой. Скорее наоборот.

Через совместные международные механизмы оно *восстанавливает утраченный контроль* за вышедшими за пределы национальных границ экономическими явлениями. Через структуры международных организаций происходит возрастание роли государства или, точнее, восстановление его регулирующей функции в международной экономической среде.

На мой взгляд, довольно близко к пониманию этой реальности подошли исследователи механизма принятия решений в международных экономических организациях из Лондонской школы экономических и политических исследований Н. Бейн и С. Вулкок. В своей книге по международной экономической дипломатии они отметили: «Системы управления, основанные на определенных правилах, требуют от правительств стран передать часть своего суверенитета. Но проникновение в национальную экономику международного капитала подрывает основы национального суверенитета в любом случае» [3].

Возникает закономерный вопрос: какие формы международного экономического регулирования в рамках международных организаций наиболее эффективны – традиционные межгосударственные или наднациональные? Ответ в значительной степени зависит от сферы применения регулирования. Интересно отметить, что чем более наднациональна процедура принятия решений на каком-либо из направлений совместной политики ЕС, тем более результативна эта политика и тем больших успехов в ее реализации удастся добиться.

Наиболее чувствительные сферы с точки зрения наибольшей степени взаимозависимости экономик различных стран, такие, например, как охрана окружающей среды, регулирование квот рыболовства, использование атомной энергии и т.д., могут наиболее эффективно управляться с использованием наднациональных структур и механизмов.

Процесс принятия и исполнения решений в рамках традиционных межгосударственных структур растягивается во времени, а довольно часто и вовсе не приводит к результату из-за несогласия хотя бы одной из стран, участвующих в процессе. Принимая во внимание степень расхождений в понимании правильных решений, с позиции их соответствия национальным интересам, достижение консенсуса – крайне сложный и кропотливый процесс. Страны ЕС раньше других осознали необходимость перехода на новую наднациональную систему регулирования. Это одна из причин успеха ЕС как организации и роста ее популярности среди других европейских стран, несмотря на очевидные ограничения суверенитета этих стран.

В действительности можно констатировать попытки все более частого использования элементов наднационального поведения и в деятельности глобальных международных институтов. Если проанализировать деятельность институтов системы ООН последнего времени, то мы постоянно будем сталкиваться с фактами проявления тех или иных наднациональных элементов в глобальной системе управления. Например, экономические санкции, принимаемые вопреки воле отдельных государств (Ирак, Иран), деятельность международного трибунала ООН, введение миротворческих сил в различных регионах, деятельность МАГАТЭ по контролю за развитием программ атомной энергетики, деятельность Совета Европы и в особенности Европейского Суда по правам человека, принятие решений в МВФ в соответствии с квотами стран-участниц. Определенные правила международного общения все чаще внедряются через

механизм мягкого или более жесткого принуждения. Это трансформирует де-факто понимание национального суверенитета.

Пока не существует других регионов в мире, сопоставимых с Европой как по уровню экономического развития отдельных стран этих регионов, так и по плотности взаимодействия и взаимозависимости. Видимо, должно пройти время, прежде чем возникнут экономические предпосылки для выхода на иной уровень зрелости в отношениях совместного управления этими процессами, сопоставимые с условиями «старушки» Европы.

В этом смысле опыт ЕС не столько уникален, сколько показывает ранее, чем в других регионах и других организациях, магистральное направление развития системы международного экономического регулирования, в которую входят многочисленные международные организации, действующие в настоящее время преимущественно на принципах «единогласия» и межгосударственности.

Литература

1. Официальный сайт Европейского союза. URL: ec.europa.eu/governance/governance_eu/policies_en.htm. 17.05.2007 (дата обращения: 29.05.2009).
2. Voclav K. Environmentalism and Other Challenges of the Current Era // Cato Economic Development Bulletin. April 2007. No. 10. P. 3.
3. Bayne N., Woolcock S. The New Economic Diplomacy: Decision-making and Negotiation in International Economic Relations. Hampshire: Ashgate, 2003. P. 13.