

Тука А.

Управление государством в Европе – опыт Венгерской Республики

Управление государством – правительство – национальное государство – суверенность – компетенции – это понятия, толкование которых находится в центре внимания и дискуссий в Европе. За прошедшее десятилетие под влиянием процессов глобализации, а также экономического кризиса 2008–2009 г.г. – проблематика роли и места правительства в системе органов государственной власти ещё больше заострили внимание на них и вызвали широкие дискуссии на нашем континенте.

В чём же заключаются основные проблемы и почему они являются важными для моей Родины? Общеизвестно, что с января по июнь 2011 года Венгрии выпала честь стать очередным председателем Европейского Союза. Именно в такой ситуации наиболее отчётливо проявляются взаимоотношения между защитой национальных интересов, провозглашённых нынешним венгерским правительством, и требованиями супранационального правления в Евросоюзе.

1. Европейское управление. Европейский Союз является самой специфичной формой интеграции во всемирной истории: национальные государства отказались от части своей суверенности ради совместного сотрудничества. Результатом более 50-летнего развития является своеобразный симбиоз супранациональных – межправительственных – субнациональных учреждений.

Понятия управление государством и правительство долгое время использовались в качестве синонимов и в настоящее время – на уровне национального государства – по-прежнему иногда встречается такое их толкование. Укрепление демократических систем, расширение влияния гражданского общества, возросшее влияние органов защиты интересов трудящихся выдвинуло на первый план следующие вопросы: какие факторы играют важную роль в управлении государством, в какой степени зависят решения, принятые на разных уровнях, от правительства? В случае государств федеральной структуры при анализе распределения власти уже с давних пор исследуют взаимодействие правительств разных уровней и распределение их компетенций. По моему, правительство является воплощением исполнительной власти, но вместе с этим и центром власти и должно играть важную роль не только в исполнении и контроле, но и в вынесении специфических решений. Управление государством – это такой способ деятельности, в котором происходит действие и выбор возможных альтернатив. Категория управления государством – вместе с формальным методом регулирования –

содержит в себе и, неорганизованные отдельно, децентрализованные формы. Их совокупность является «открытым методом координации». Эту форму, в качестве желательной формы предлагал ввести уже в 1973 году Жан Монне¹ – один из основоположников европейской интеграции. На основе этого Совещание на высшем уровне глав правительств – членов Евросоюза – подчеркнуло: необходимо создать перспективное управление государством на основе современной и новой стратегии с целью сокращения технологического, социального и экономического отставания Европы. Частично эту функцию стремится выполнять Европейский Совет. В то же время фактическое управление возможно лишь по инициативе Европейской комиссии, в которой решения выносятся Советом Евросоюза вместе Европейским Парламентом. Эта концепция истолковывается в документе Европейской комиссии 2001 года под названием «Белая книга о реформе европейского управления»². В данном документе была сделана и попытка создать когерентную концепцию управления, так как в Европейском Союзе вплоть до наших дней не существует совместной суверенной власти. Исходя из этого понятия управление означает правила, процессы и поведение. В этом документе имеется пять норм управления – открытость, участие, ответственность, эффективность и когерентность – ибо правление истолковано в данном случае как «этика власти» или «искусство управления».

За последние два десятилетия можно было наблюдать за двумя процессами, которые противоречат друг другу. С одной стороны – количество членов – государств Евросоюза – увеличилось до 27, в результате чего процесс согласования стал более сложным и медленным. Но более важным фактором стала являться роль отдельных правительств, их способность договориться, а также их готовность к компромиссам. С другой стороны – вступление в силу Лиссабонского соглашения в новых сферах жизни усилило интеграцию. В законодательстве Европейского Союза всеобщими стали процессы совместного принятия решений, а также принятие решений подавляющим большинством голосов. Начиная с марта 2012 года 1 миллион граждан Евросоюза может уже выступать с инициативой принятия какого-нибудь коллективного законопроекта. Учреждения Европейского Союза обязаны систематически вступать в диалог с различными представительными органами защитой интересов трудящихся и гражданскими обществами или же устанавливать специальные контакты с религиозными организациями и мировоззренческими организациями. Естественно, ЕС

¹ Monnet J. Mémoires. Le Livre de poche. Paris, 1978. P. 785.

² Европейская комиссия. Белая книга о реформе европейского управления. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf

располагает лишь такой компетенцией в сфере законодательства, которая была создана в результате передачи части своей компетенции их участникам-государствам. Эта часть интерпретируется теорией «ограниченных компетенций», то есть Европейский Союз имеет право выпускать юридический акт лишь для достижения целей, определённых различными договорами. Однако, этот принцип на практике всё же является неоднозначным, так как в действительности договоры представляют собой «субсидарные (вспомогательные) договоры» и поэтому их толкование или же – на их основе принятие решений - постоянно изменяются.

2. Теория многоуровневого или многополярного управления. Именно теория многоуровневого управления помогает лучше понять эти постоянные изменения, хорошо отражающие переходный характер ситуации:

Во-первых – в этой системе остаётся понятной нынешняя доминантность уровня национального государства, ибо не ставятся под вопрос компетенции правительств-членов государств. Однако, в то же время становится заметным изменяющаяся роль отдельных государств: их взаимная зависимость от других участников глобализированного мира и от субнациональных и неправительственных органов.

Во-вторых – интеграция является результатом сотрудничающих друг с другом многоликих и не иерархических пространств.

В-третьих – здесь налицо имеется форма сотрудничества, принуждающая стороны к единогласию, усвоение чего требует политической культуры нового типа. Использование этого вызывает определённые трудности для граждан и политической элиты – особенно в восточно-европейских странах.

В-четвёртых, роль совместных, так называемых супранациональных учреждений, волей-неволей приобретает всё большее значение, ибо воздействие *spill-over*, осуществляющее на уровне коллективной политики, а также вызовы глобализации – то есть ответы, даваемые на поставленные вопросы XXI века – это всё новые и новые проблемы вовлекаются в сферу коллективных решений.

В-пятых, она способствует пониманию причин скачкообразного роста вертикальных и горизонтальных формальных и неформальных сетей.

В-шестых, она способствует слежению за распознаваемыми тенденциями и преобразованиями в процессе подготовки и вынесения решений.

Многоуровневое управление в качестве категории, объясняющей действие Европейского Союза, появилось тогда, когда возникла потребность у субнациональных уровней – регионов, провинций – влиять на коллективные решения, что стало

однозначным в последней трети 80-х годов прошлого века. На основе Маастрихтского соглашения была создана Комиссия регионов, имеющая право на консультации, и был провозглашён принцип субсидиарности.

К настоящему времени влияние регионов – может быть пока временно – снизилось. Регионы 11 новых членов-стран, недавно вступивших в Евросоюз – не могли активно принимать участие в подготовке коллективных решений. Дело в том, что новые страны являются или слишком маленькими для их разделения на регионы, или же они ещё не жизнеспособны с точки зрения экономики и их политических полномочий.

По-моему, именно поэтому в наши дни мы с большой точностью можем говорить о многополюсном управлении. Это положение в Протоколе, приложенному к Лиссабонскому соглашению, было подтверждено и тем, что национальные Парламенты должны в большей степени привлекаться к разработке законодательств и принятию решений Европейского Союза. Это способствовало усилению уровней отдельных членов-государств, однако, введение должности Председателя Европейского Совета и значительное расширение полномочий Главного представителя по внешней политике и безопасности - означало укрепление супранационального уровня. Данная ситуация однозначно осложняется и тем, что вслед за финансовым и экономическим кризисами неолиберальная рыночная экономика и, вместе с тем, идея минимализированного государства, отошли на задний план и большое пространство завоевала себе концепция сильного государства, вмешивающегося во все дела.

Что же вытекает из этого для государств – членов Европейского Союза?

Уже в период крупного расширения Европейского Союза давал о себе знать процесс, по которому отдельные правительства – исходя из собственных интересов – стараются истолковывать и тематизировать внутреннюю политику Европы. Успехи интеграции они старались показать плодом своих стремлений - осуществления национальных интересов, а за непопулярные решения – возложить ответственность на Брюссель. После вступления новых 12 стран в Евросоюз – эта проблема обострилась и в связи с тем, что членом ЕС стали такие страны в которых самостоятельное современное государственное управление было рождено историческими условиями разрушения Берлинской стены – Словакия и Словения. Но даже страны с большими историческими традициями оказались в совершенно новой ситуации после выхода из советского блока. Эти страны хотели забыть идею ранее проповедуемого им пролетарского интернационализма и у них стала общепринятой независимая политика

национального государства в 1990–1993 годы. Почему уже в этот период некоторые страны средней Европы требовали для себя возможности вступления в Европейский Союз и надеялись на то, что их примут? С одной стороны, к этому их толкала экономическая необходимость открытой экономики, а с другой стороны – надежда на экономическую помощь со стороны стран западной Европы, и, кроме этого, мечта населения о высоком уровне жизни, похожим на западный. Политическая элита прекрасно понимала, что некоторые – даже небольшие – отдельные страны были способны изменить законы Евросоюза, как это была способной сделать Дания, благодаря которой был переработан и изменён Основной закон ЕС об интеграции в 1992 году.

3. Венгерское положение. В Венгрии надежда на скорейшее вступление в ЕС и вслед за этим – мечта о щедром подарке Запада в качестве помощи, оказанной южно-европейским странам, были особенно сильными, как и поддержка западных политиков, подчёркивающих лидерство и пример венгерской демократизации общества. Однако, затянувшийся на многие годы процесс вступления в Европейский Союз, а также бюрократия участия в тендерах Евросоюза привели к серьёзному разочарованию в нём венгерского населения. По опросу общественного мнения 2010 года только 44% венгров считало, что вступление Венгрии в Евросоюз было выгодным для страны³. Исследуя причины этого было установлено, что, в первую очередь, такие факторы, как довольное малое влияние на европейские процессы, а также боязнь потери национальной самостоятельности привели к данной статистике. В настоящее время почти во всех слоях населения практически не чувствуется положительного экономического воздействия, связанного со вступлением в Европейский Союз: напрасно Венгрия получит до 2014 года в общей сложности 10 миллиардов евро в рамках коллективной аграрной политики или 25 миллиардов евро в результате когезионной политики – однако, всё это улучшит положение только узкого слоя общества или же полученные средства будут использоваться местными властями – очень часто, к сожалению, в их престижных инвестициях.

Что же происходит в настоящее время? Неоспариваемым является то факт, что вслед за вступлением стран в Европейское сообщество Совет ЕС и европейский Парламент приняли большое количество обязательно вводимых законов, в первую очередь, в области экономики, повседневной экономической жизни, или же – с помощью Директив – определили содержание венгерского законодательства. Всё это

³ Eurobarometer surveyes URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_voll_fr.pdf

рассматривается венгерской Конституцией как совместное осуществление компетенций.

С точки зрения правительства Венгрии 7 лет, проведённые в качестве членов Евросоюза, предоставляют возможность сделать весьма конкретные и интересные выводы. Ещё на переговорах о вступлении Венгрии в Европейское сообщество очевидным было то, что венгерское правительство прошлых лет стремилось к компромиссу с партнёрами и ему удалось добиться дерогации только в очень немногих областях (например, в защите окружающей среды, в запрете передачи собственности на землю). Будучи полноправным членом ЕС в Венгрии были запрещены государственные дотации сельского хозяйства. Что касается капиталовложений, если венгерское правительство хотело бы их поддержать в какой-нибудь форме (например, в форме налоговой льготы), то для этого необходимо было предварительно заручиться поддержкой Европейской комиссии и доказать ей, что это является важным с точки зрения увеличения занятости трудового населения и – тем самым – не является искажением конкуренции. В то же время необходимо помнить и о том, что ЕС поддерживается и функционирует за счёт 1% бюджета членов-государств Европейского союза и, таким образом, управление, определяющее условия экономической жизни, находится в руках национального правительства: когда в случае налоговой политики или в крупных распределительных системах социального страхования не работает даже вспомогательное урегулирование. Это часто вызывает такую иллюзию, что правительство, в принципе, может осуществлять любую политику – в первую очередь тогда, когда оно не является членом еврозоны, однако этой иллюзии противоречит суровая действительность: влияние управления Евросоюза особенно даёт о себе знать в одной из важнейших областей суверенитета членов-государств, когда строго контролируется дефицит национального бюджета и в каждом государстве проверяется экономическая политика, принятая и проводимая самим государством. Если же не удаётся поддержать строгое фискальное равновесие, то Европейская комиссия вправе возбудить дело против данной страны. Правда, это не означает конкретных санкций в отношении какой-то страны, ещё не вступившей в еврозону, но эти данные особенно внимательно изучаются международными финансовыми кругами. Как правило – значительное отклонение от критериев конвергенции в большой степени ухудшает оценку данной страны и ставки её государственных облигаций.

4. Председатель Европейского Союза. Начиная с конца 2010 года на Венгрию Евросоюз обращает особенно сильное внимание как на страну, являющуюся в первом полугодии председателем Европейского Союза. В настоящее время ещё точно не видно – как оценят работу венгерского правительства в этой функции и насколько удастся продвинуть вперёд коллективные дела Евросоюза. Однако, с уверенностью можно утверждать, что коммуникация, направленная на информацию венгерского населения и сформированная венгерским правительством сознательно с этой целью, то есть для её внутреннего использования, свидетельствует о центральном месте специфических венгерских интересов, что тем самым усиливает и ложную картину, часто встречающуюся в сознании венгров. Задача председательства заключается именно в том, чтобы вместе с другими странами, учитывая совместные интересы, способствовать и наилучшему функционированию интеграции – даже в в противовес собственным интересам.

Здесь необходимо отметить, что старт председательства Венгрии, к сожалению, был не совсем удачным.

В мае 2010 года новое венгерское правительство было создано при поддержке значительного, даже по Европейским масштабам, парламентского большинства (решающие две трети голосов Парламента). Такое полномочие дало возможность большинству членов Парламента внести поправки в Конституцию ВР, в результате чего были приняты законы, частично перестраивающие политическую систему, которая была создана за прошедшие 20 лет. Среди решений, принятых венгерским Парламентом, некоторые вызвали гнев европейских политиков и экономического лобби. Особые налоги на банки и мультинациональные предприятия, вступившие в действие задним числом, сужение компетенции Конституционного суда – всё это привело к тому, что и принятие Закона о прессе вызвало резкую реакцию в разных странах. Правительства европейских стран, а также левые и либеральные политические партии Европейского Парламента раскритиковали этот закон из-за отсутствия в нём свободы печати и возможностей сбалансированности освещения событий. Расследование в отношении Закона, проведённое Европейским комитетом, показало, что в 4 пунктах нарушается право регулирования Европейского Союза в данной области⁴: в итоге венгерское правительство и Парламент были вынуждены принять поправки к закону. Программа венгерского председательства была составлена уже заранее, но и здесь

⁴ Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/89>.

имеет место моё постоянное утверждение, касающееся Европейского Союза, о том, что постоянным является только его изменение. Предварительные представления – постановка в центр внимания Дунайской стратегии, проведение встречи на высшем уровне по вопросу европейско-восточного партнёрства в Будапеште – это всё переносится на следующий период – на период председательства Польши.

А с февраля 2011 года появились и новые задачи: с одной стороны – координация споров о более тесном экономическом и бюджетном взаимодействии, а с другой стороны – в центр внимания неожиданно попали проблемы, вызванные свержением авторитарных (антидемократических) режимов Ближнего Востока в регионе Средиземного моря. Уже сейчас является очевидным, что роль венгерского правительства – по сравнению с возможностями предыдущих председательских периодов – значительно сузилась. В марте 2011 года уже не страна – председатель Евросоюза – созвала встречу на высшем уровне глав государств и правительств по поводу событий в Ливии и в средиземноморском регионе, а сам её нынешний президент – Герман ван Ромпуй, и, кроме этого, зачинателем нового экономического сотрудничества была не Венгрия, а канцлер Германии и президент Франции.

Чего же можно ожидать от будущего? По-моему, у моей Родины нет другого пути, а имеется только возможность всё больше и больше приспособливаться к совершенствующейся системе Европейского Союза. Однако, необходимо подчеркнуть, что в последующие десятилетия Евросоюз не превратится в союзное государство, а останется сложной системой противоречивых структур власти и осуществления в нём собственных интересов отдельных европейских стран.

Список литературы:

1. *Европейская комиссия*. Белая книга о реформе европейского управления. URL: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0428fr01.pdf
2. Commission Vice-President Kroes welcomes amendments to Hungarian Media Law. URL: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/89>
3. *Eurobarometer surveys*. URL: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb73/eb73_vol1_fr.pdf
4. *Monnet J. Mémoires*. Le Livre de poche. Paris, 1978.