

**РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ НАУЧНОЙ ИНФОРМАЦИИ ПО ОБЩЕСТВЕННЫМ  
НАУКАМ**

**Т.М. ФАДЕЕВА**

**МОДЕЛЬ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА И ПРОБЛЕМЫ  
СОВРЕМЕННОГО ФЕДЕРАЛИЗМА**

**Аналитический обзор**

**Москва 2005**

Серия  
*«Федерализм, региональное управление и самоуправление»*

***Центр социальных научно-информационных исследований***

Отдел отечественной и зарубежной истории

Автор – *Т.М.Фадеева*, канд. ист. наук

**Фадеева Т.М.**

Ф 15  
Модель Европейского Союза и проблемы современного федерализма: АО/РАН ИНИОН. Отд. отеч. и зарубеж. истории. – М., 2005. – 100 с. – (Сер.: Федерализм, региональное управление и местное самоуправление).

**ISBN 5-248-00226-5**

В обзоре рассматриваются новейшие тенденции в развитии европейского федерализма, достижения и трудности в деле практического претворения их в практику общеевропейских институтов; характерные особенности модели Европейского Союза на современном этапе, где наряду с элементами федерализма нарастает тенденция к централизации принятия решений на фоне непрекращающихся споров вокруг проблемы национальной и европейской идентичности.

Дается спектр оценок в современной российской и зарубежной литературе реального опыта европейской интеграции, модели ЕС, противоречивого сочетания процессов расширения и углубления интеграции, сущности и перспектив многоуровневого федерализма.

Обзор рассчитан на политиков, работников законодательной и исполнительной власти различных уровней, включая местное самоуправление, научных работников, преподавателей высшей школы, аспирантов.

Обзор подготовлен при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (РГНФ). Грант 03–03–015 / 108а.

ББК 63.3(4)64

## ***ОГЛАВЛЕНИЕ***

|  |    |
|--|----|
| Расширение против углубления, или перспектива многоуровневого федерализма в Европейском Союзе .....    | 4  |
| Центральная и Восточная Европа – регион в поисках политической и историко-культурной идентичности..... | 23 |
| Европейский Союз: Проблема соотношения национальной и европейской идентичности.....                    | 40 |
| Модель Евросоюза: Федерация или консоциация? .....   | 62 |
| Принцип субсидиарности и его функционирование в Евросоюзе .....  | 68 |
| Европейский Союз в Большой Европе: Новые возможности и старые барьеры .....                            | 78 |
| Европейский федерализм и Россия: Опыт прошлого и настоящего .....                                      | 92 |
| Список литературы .....  | 97 |

## **РАСШИРЕНИЕ ПРОТИВ УГЛУБЛЕНИЯ ИЛИ ПЕРСПЕКТИВА МНОГОУРОВНЕВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

В истории объединения Европы после первых удачных шагов намечались два основных направления – углубление и расширение. В результате поэтапного расширения с 1973 по 1995 г. число стран-участниц увеличилось с 6 до 9, затем до 15, а с 2004 г. до 25. Углубление подразумевает все более полное объединение определенных сфер экономики и политики национальных государств, стимулируемое последовательным формированием наднациональных институтов Сообщества. Следствием перерастания экономической интеграции в политическую стало завершение формирования единого внутреннего рынка и создание Экономического и валютного союза (ЭВС), санкционированное Маастрихтским договором (1992 г.).

Оба процесса развивались параллельно. Суть их взаимодействия состояла в том, что «объединившаяся группа стран обретает свойство устойчивого интеграционного ядра, притягивающего соседние страны, как магнит» (2, с 15). Однако взаимодействие процессов углубления и расширения достаточно противоречиво. Первостепенную роль играет уровень экономических потенциалов объединяющихся государств, степень сходства между системами регулирования экономических и социальных процессов. Изучение последствий этих двух процессов в ходе предшествующих четырех расширений приводит к следующему выводу. «Все они в той или иной мере повлияли, – пишет Ю.А. Борко, – причем большей частью отрицательно, на реальные процессы углубления. Это проявилось в двух аспектах. С одной стороны, каждое расширение способствовало дифференциации внутри

интеграционного объединения, его переходу к интеграции “на разных скоростях”. Маастрихтский договор узаконил концепцию “Европы разных скоростей”, превратив ее в официальную доктрину ЕС. С другой стороны, декларированное руководством Союза выполнение программ строительства ЕВР и ЭВС, как оказалось, вовсе не означает, что оно завершено. В начале нового столетия Европейский совет был вынужден признать этот факт. Возросшая неоднородность ЕС-15 по сравнению с первоначальной “шестеркой” и даже с “девяткой” отрицательно сказалась на качестве создаваемого единого экономического пространства. Это, в свою очередь, усилило сопротивление некоторых государств-членов – и “новичков”, и “старожилов” – переходу к полной свободе движения услуг и капиталов... В целом анализ предшествующих расширений позволяет сделать вывод о том, что пятое расширение европейской интеграции будет гораздо более сложным и неоднозначным по своим последствиям для ее дальнейшего углубления» (2, с. 24).

Действительно, пятое расширение ЕС отличается от всех предыдущих. Впервые в него практически одновременно вступают почти 12 государств<sup>1</sup>, причем с весьма значительным отставанием в уровне экономического и социального развития (в целом производство ВВП на душу населения составляет в них 40–50% от уровня ЕС). Более того, впервые в ЕС вступают страны (исключая Кипр и Мальту), в которых формирование эффективной рыночной экономики, правового государства и гражданского общества далеко не завершено. Все это делает новое расширение беспрецедентным как по своим масштабам, так и по сложности их включения в систему ЕС. Экономическая цена расширения зоны интеграции на Восток велика; вновь вступившим странам понадобится не один десяток лет, чтобы приблизиться к уровню Западной Европы. Беспрецедентному расширению ЕС предшествовали многочисленные дискуссии. В итоге последних в Западной Европе сложилось практически единодушное мнение: государства ЕС принимали принципиальное решение в пользу принятия стран ЦВЕ, руководствуясь, главным образом, политическими, а не экономическими мотивами.

Расширение Европы расценивается как стремление «поскорее подобрать ставшие бесхозными остатки социалистического лагеря», пересмотреть «Потсдамскую» модель устройства Европы. «Если все прежние расширения ЕС происходили в условиях разделенной Европы, –

---

<sup>1</sup> Десять государств стали членами ЕС 1 мая 2004 г.; еще два – Болгария и Румыния – вступят в 2007 г.

отмечают эксперты его Комиссии, – то нынешнее дает нам шанс объединить континент» (7, с. 31).

Расширение Европы нередко трактуется как угроза проекту интеграции. Этой проблеме был посвящен специальный выпуск журнала «Западноевропейская политика» (West European Politics). Авторы статьи Я. Зеленка и П. Майр (44) считают, что эти страхи необоснованны. ЕС всегда был неоднородным по составу входивших в него стран. «Необходимо приспособить проект интеграции к расширению, а не наоборот. В целом те, кто выступает за более гибкую форму европейского сотрудничества, могут приветствовать ускоренное расширение как способ подрыва федералистских амбиций других стран-членов, и это, в свою очередь, ведет к опасениям, что последние будут вынуждены перейти к более передовым формам интеграции в пределах более узкого и сплоченного европейского ядра. Разумеется, создание такого ядра может иметь серьезные отрицательные последствия для процесса евроинтеграции в целом. В худшем случае это может означать отказ от модели сообщества, в которой все страны-члены взаимодействуют на равной основе, имея одни и те же взаимные обязательства и подчиняясь одним и тем же правилам. *Acquis communautaire* представляет собой сущность этой модели, и по этой причине вступающие государства не имеют права уклоняться от тех или иных его компонентов» (45, с. 6).

Д. Фукс и Г.-Д.Клингеманн (29) рассматривают вопрос: как отразится на идентичности Европы процесс расширения ЕС на Восток? Развитие в направлении расширения и углубления евроинтеграции неодолимо. Однако процесс развивается неравномерно. Проблема восточных границ связана с возможностью складывания европейского демоса. Каковы последствия расширения для развития европейского демоса, в свою очередь, условия европейской демократии? Страны Западной и Восточной Европы представляют два различных типа демократического сообщества. Между европейскими странами мало различий в политических ценностях и поведении, существенных для демократии. Потенциал европейцев Западной, Центральной и Восточной Европы, считающих себя демократами, довольно значителен. Необходимо интегрировать это понимание в их коллективную идентичность. Исключение составляют лишь славянские нации, входившие в СССР (Россия, Украина, Беларусь и Молдавия), а также

Албания. С политической и культурной точек зрения восточная граница ЕС должна проходить перед этими странами (29, с. 52).

Несмотря на значительное культурное разнообразие между нациями и государствами внутри Европы, это разнообразие заключено в сходную культурную систему. Страны Восточной Европы гораздо ближе к европейской культурной системе, чем принято думать, они активно стремятся стать ее частью. Восточноевропейское участие в ЕС будет способствовать углублению, а не размыванию Сообщества, считают авторы.

Экономическая цена расширения оказалась даже намного выше, чем предполагалось в начале 90-х годов, и это означает не только чрезмерно высокое финансовое бремя для ЕС. В этом плане нынешнее расширение радикально отличается от всех предыдущих. Оно не только не будет содействовать дальнейшему углублению интеграции в ее «центральной зоне», но, напротив, затормозит программы углубления, предусмотренные Маастрихтским и Амстердамским договорами о ЕС.

К их числу относятся:

1) переход к общей внешней политике и общей политике безопасности и обороны;

2) реформа институциональной системы ЕС и повышение ее эффективности на новом этапе углубления и расширения европейской интеграции;

3) осуществление принятой в Лиссабоне программы создания в ЕС «самой динамичной и конкурентоспособной экономики в мире, основанной на знаниях».

Срок выполнения этого последнего пункта программы, принятой на Лиссабонском саммите 2000 г., завершение которого предусмотрено к 2010 г., явно будет отодвинут надолго. В ближайшее же время ЕС придется решать задачу координации политики государств-членов, находящихся на трех различных уровнях развития: членов ЭВС, участников единого внутреннего рынка и новичков в процессе адаптации.

При всех расхождениях и нюансах в оценках последствий нового расширения ЕС все участники дискуссий единодушны в том, что неоднородность его резко возрастает. Это происходит по следующим параметрам: размерам (большие и малые страны); уровням экономического развития (высоко- и среднеразвитые национальные хозяйства); состоянию систем рыночной экономики и демократии

(зрелые и формирующиеся системы); географическому положению (Северный, Западный, Южный и Центральный регионы Европы).

Страны со сходными параметрами способны объединяться в устойчивые группировки. Однако значительные различия в уровнях развития и дифференциация национально-государственных интересов могут привести к тому, что центробежные тенденции возобладают над центростремительными, и тогда в кризисной ситуации не исключен распад ЕС на региональные группировки. Разумеется, это крайний вариант. О чем можно говорить с уверенностью, так это о том, что расширенный Союз существенно отклонится от курса на федеральную Европу, который был начертан ее основателями в 50-е годы. Эту ситуацию еврооптимисты воспринимают с тревогой, а евроскептики приветствуют: так, по мнению Л. Бриттена, эволюция Европы в направлении свободы торговли предпочтительнее тенденции к «европейской федерации», каковая является «мифом» (2, с.2).

Главный вывод, к которому давно склонялось большинство аналитиков, состоит в том, что Евросоюзу придется развиваться «на разных скоростях». Но в этом случае видение Европы, «действующей как единое целое», отодвигается в неопределенное будущее. Концепция интеграции на разных скоростях была официально признана в 1992 г. в Маастрихтском договоре. В нем было сохранено право Великобритании и Дании оставаться вне Экономического и Валютного союза и признано право двух или нескольких государств-членов на продвинутое сотрудничество, т.е. на осуществление прав углубления интеграции, не дожидаясь участия других членов ЕС. Однако интеграция на «разных скоростях» не рассматривалась как доминирующая. Ей, скорее, отводилась пилотная роль – возглавлять движение подобно локомотиву, тянущему весь состав.

Теперь, когда состав участников ЕС увеличился почти вдвое, «интеграция на разных скоростях» или «на разных уровнях» выглядит совершенно иначе. Новые члены ЕС в ближайшие десятилетия обречены следовать курсом «догоняющего развития», причем скорость их продвижения будет различной. Что касается развитых государств, входящих в ЭВС, то для них еще несколько лет назад видные европейские политические деятели предложили иной выход. В. Жискард д'Эстен и Х. Шмидт высказались за то, чтобы внутри ЕС была создана «центральная группа» из шести государств – участников интеграции с самого ее начала, и других стран, близких к «шестерке» по уровню



социально-экономического развития и готовых объединиться в федерацию, имеющую собственные законы и институты. Жак Делор определил эту группу стран как «Европейский авангард», который должен играть роль «центра тяжести», «твердого ядра» и «движущей силы» интеграции. Именно эти страны и создадут внутри ЕС «Федерацию национальных государств», которая потянет за собой остальных участников.

Необходимость реформы институтов ЕС и политического определения политико-правового статуса Европейского Сообщества назрела уже давно, но всякий раз попытки найти приемлемую для всех концепцию реформы кончались неудачей. И только нынешнее расширение ЕС вынудило форсировать подготовку и проведение такой реформы. Созданный с этой целью Конвент с участием общественности после многомесячных дебатов и множества компромиссов представил осенью 2003 г. проект Конституции Европы. Он предусматривает укрепление легитимной основы Союза, но не содержит ни одного положения, хотя бы отдаленно перекликающегося с идеей преобразования ЕС в Европейскую федерацию.

Конституцию предполагалось принять в качестве документа, подлежащего ратификации странами – участницами ЕС, уже в июне 2004 г., сразу же после выборов в Европейский парламент. Эти выборы стали весьма неприятным сюрпризом для еврооптимистов.

Разумеется, наблюдатели были готовы к тому, что линия на расширение скорее затормозит углубление интеграции. Это расценивалось как своего рода реакция населения и политических институтов на слишком быстрые изменения в предыдущие годы. В течение последних пяти лет было достигнуто несколько прорывов – от введения евро до расширения ЕС на восток. Как показали выборы, референдумы и опросы общественного мнения, эти прорывы еще не «переварены» европейским обществом.

В мае 2004 г. было триумфально отпраздновано беспрецедентное расширение в связи с принятием 10 стран ЦВЕ. В результате ЕС с его 350 млн. избирателей стал второй по числу жителей демократией мира (после Индии с ее миллиардным населением). Состоявшееся, наконец, объединение жителей Западной и Восточной Европы, по мысли его творцов, должно было найти отражение в активном волеизъявлении на первых после расширения ЕС выборах в Европарламент, однако результаты его оказались обескураживающими. Избиратели показали,

что их истинные чувства по отношению к евроинтеграции – безразличие или недовольство. С 10 по 13 июня граждане 25 стран Евросоюза выбирали Европарламент – орган ЕС, в котором разрабатываются законы, общие для всех стран Евросоюза. Однако несмотря на то что роль его растет, имиджу его был нанесен на выборах серьезный урон. Явка на избирательных участках по всей Европе оказалась неожиданно низкой – всего 45,5% избирателей воспользовались своим правом выбора. Но и они в массе своей выразили недовольство и национальными правительствами, и ходом европейской интеграции. Граждане ЕС проголосовали за оппозиционные партии и за евроскептиков. Выборы тем самым показали правоту тех, кто с сомнением и тревогой относился к форсированию процесса экономической и политической интеграции Европы.

Самая низкая с 1979 г. явка распределялась неравномерно. В странах старого ЕС она была относительно высока, а во вновь присоединившихся странах к урнам пришли лишь 28,7% избирателей. В самой большой из новых стран ЕС – Польше – явка составила всего 20,4%, но самой низкой она оказалась в Словакии – чуть более 16% (8, с. 23).

Большинство наблюдателей объяснили столь низкую явку тем, что в новых странах ЕС граждане просто устали от походов на избирательные участки. В конце предыдущего года это были референдумы по вопросу о присоединении к ЕС, в начале же 2004 г. во многих странах состоялись свои национальные выборы.

Но гораздо более серьезной причиной стало недовольство избирателей условиями расширения Евросоюза, особенно в центральноевропейских странах, как это показали опросы. «Жители стран ЕС слишком много ждали от расширения союза, – сказал профессор европейской политики в Лондонской школе экономики А. Тилеманн. – И когда это произошло, они были разочарованы тем, что никаких мгновенных выгод не получили. В частности, стало ясно, что они, как и раньше, не могут работать в странах старого ЕС, за исключением Ирландии и Британии» (8, с. 25).

Другим важным фактором стало слабое знакомство «новых европейцев» с органами Евросоюза. Правительства этих стран не провели никакой кампании, которая разъясняла бы избирателям смысл этих выборов и функции Европарламента, существующего уже 25 лет. Сразу после выборов польский президент А. Квасьневский заявил, что причины

апатии избирателей следует проанализировать, чтобы избежать столь низкой явки на будущих выборах

Исход выборов значительно повысил вероятность формирования в Европе многоуровневой политической системы, в рамках которой в Европе будет существовать ядро из политически тесно интегрированных стран с общей и довольно жесткой федералистской конституцией, и сохранится целая группа стран, интегрированных с этим ядром в приемлемой для них мере. За это говорит рост популярности евроскептиков.

Через пять дней после выборов состоялся саммит по принятию общеевропейской конституции. Сложность ситуации способствовала тому, что лидеры 25 стран – членов ЕС решили пойти на взаимные уступки. Главным компромиссом стал принцип «двойного большинства» при принятии решений в рамках ЕС. Согласно этому правилу, за каждое решение Еврокомиссии должны проголосовать не менее 55% стран, входящих в ЕС, в которых проживает не менее 65% населения Евросоюза. Этот принцип защищает интересы и малых стран (Мальты, Люксембурга, Кипра), и больших (Германии, Франции, Британии, Италии). Вторым важным компромиссом стало то, что вопросы внешней политики, обороны и налогообложения остались в ведении национальных правительств. Это положение было ключевым для правительства Великобритании, которое на выборах в Европарламент потерпело поражение от тори и евроскептиков. Кроме того, одним из основных положений конституции в области оборонной политики стало упоминание о том, что НАТО остается «фундаментом европейской безопасности».

Конституция ЕС оказалась также и секулярной, невзирая на то, что ряд стран – Польша, Ирландия, Испания и Мальта – предлагали включить в текст фразу о христианских корнях Евросоюза. Это открывает возможности для будущего членства в ЕС Турции и другим странам с мусульманским населением – Боснии, Герцеговине, возможно, Албании.

Сложнее обстояло дело с ратификацией конституции, поскольку половина стран ЕС намерена была вынести этот вопрос на национальные референдумы. При этом число противников конституции в ряде стран (Британия, Дания, Швеция) превышало количество сторонников, и правительствам предстояло провести немалую работу, чтобы изменить ситуацию. Наблюдатели предсказывают, что ратификация конституции на национальном уровне может растянуться на несколько лет. В случае

провала ратификации в той или иной стране она окажется перед перспективой выхода из Евросоюза (9, с. 61).

После выборов в Европарламент группа скептиков вырастет с 18 до 40. «Поддержка избирателями оппозиционных партий, евроскептиков и националистов – это первый звонок для европейских правительств. Итоги выборов показали, что население не поддерживает их политику на национальном уровне, что люди не поддерживают их европейскую политику и не чувствуют никакой связи между собой и Евросоюзом», – заявил Алистер Мюррей, сотрудник лондонского Центра европейской реформы (CER). Этот тезис подтверждают и результаты социологического опроса, проведенного в конце 2003 г. в странах старого ЕС: впервые в истории более половины европейцев оценили результаты членства их страны в Евросоюзе как событие «отрицательное» или «скорее отрицательное» (8, с. 25).

Успех евроскептиков в ряде стран, особенно в Британии и Швеции, сделает более сложными переговоры по поводу ряда статей Конституции ЕС, прежде всего таких, как внешняя политика, оборона и унификация налогового обложения. Успех евроскептиков в Польше может сделать польских политиков еще более несговорчивыми по вопросам процедур голосования и распределения голосов. В то же время Франция и Германия будут настаивать на том, чтобы конституция дала ЕС больше прав, наделив Еврокомиссию полномочиями «Европейского правительства». Учитывая, что около половины стран ЕС планируют ратифицировать конституцию на референдумах, национальные правительства этих стран займут жесткую позицию, стремясь сделать текст «проходным» на национальном уровне.

Все это затрудняет достижение консенсуса по конституции, что будет иметь важные долгосрочные последствия для федералистской модели Европы. «Многоуровневая интеграция, которой так опасались сторонники федералистской Европы в Париже и Берлине, становится все более реальной. Из-за большого числа стран, в каждой из которых своя политическая повестка дня, поддерживать один уровень политической интеграции среди 25 стран-членов становится все более сложным», – полагает А.Мюррей (8, с. 23).

Майкл Эмерсон, сотрудник Центра европейских политических исследований, подчеркивает сложность политической структуры ЕС, сочетающей национальные и наднациональные органы власти, к которой новым европейцам придется привыкнуть. «В такой сложной структуре, – пишет он, – могут быть объединены обе модели европейской интеграции,

которые поддерживаются разными странами, и федерация, и многоуровневая федерация. Я не вижу причин, по которым в Европе не может быть федеративного ядра, которое будет двигать дальнейшую политическую интеграцию, и периферии, которая будет соединена с ядром более гибкими соглашениями, касающимися лишь некоторых аспектов интеграции» (13, с. 21).

## **ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА – РЕГИОН В ПОИСКАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

Итак, итоги выборов в Европарламент и споры вокруг Конституции можно воспринимать как свидетельство того, что восточные европейцы не осознают Европу своей родиной; другими словами, понятия «европейское сознание», «европейская идентичность» не спонтанны, над их внедрением в умы предстоит еще потрудиться, повторяя в известной мере путь, пройденный в Западной части Европы.

Если рядовым избирателям необходимо еще долго разъяснять смысл их участия в ЕС и вытекающие отсюда не только права, но и обязанности, то политическая и культурная элита занята этим достаточно активно. Об этом свидетельствуют конференции, «круглые столы», сборники с участием восточно- и западноевропейских исследователей. Таким образом, процесс осознания странами ЦВЕ своего места в ЕС, своей региональной идентичности идет, хотя и достаточно медленно.

После развала коммунистического лагеря в конце 80-х годов возникла потребность в создании основ нового европейского порядка. Важным шагом в этом направлении стало создание в августе 1991 г. «Веймарского треугольника» в ходе встречи министров иностранных дел Франции (Ролан Дюма), Германии (Ганс-Дитрих Геншер), Польши (Кристоф Скубишевский). С тех пор министры иностранных дел встречаются ежегодно; позднее к ним присоединились министры обороны, финансов и внутренних дел; с 1998 г. стали происходить встречи глав государств и правительств. В рамках «Веймарского треугольника» готовилось присоединение Польши к НАТО и к Европейскому Союзу. Значение этого шага следует рассматривать в контексте важного места, занимаемого Польшей среди стран Центральной и Восточной Европы, а также в свете расширения

Европейского Союза на Восток. Этим вопросам посвящен специальный выпуск журнала «Документы» (40).

В свое время франко-германский союз утвердился в качестве «мотора» малой Европы; сегодня же Франция, Германия и Польша соединяют свои усилия, чтобы придать подлинный динамизм «Европе 27», которая будет насчитывать 481 млн. жителей. При этом население Франции (59 млн.), Германии (82 млн.) и Польши (38,7 млн.) вместе взятых составит 179,7 млн. жителей, т.е. более трети (37,3%) населения Европы. Помимо демографических и экономических данных эти три страны сближают географическое соседство, многообразные исторические, человеческие и культурные связи.

Возникновение этого союза трех стран в 1991 г. имело целью успокоить опасения Польши перед лицом объединения Германии (речь шла об официальном признании границ по Одеру–Нейсе), облегчить германо-польское примирение «в присутствии третьего» – Франции; ослабить соперничество между Францией и Германией с целью добиться расположения новой демократической Польши. Но, в первую очередь, франко-германское сближение с Польшей положило начало общей «восточной политике», о которой давно говорили руководители двух держав.

При поддержке США Польша в 1999 г. стала членом НАТО и при поддержке Германии выдвинула свою кандидатуру в ЕС. Атлантический союз и Европа стали, таким образом, приоритетными целями Варшавы. Германия, со своей стороны, быстро поняла важность вступления Польши, как и необходимость присоединить к этому проекту Францию, своего главного партнера. Это сближение соответствовало интересам Франции которая после германского объединения 3 октября 1990 г. задавалась вопросом о своем собственном международном статусе и о своей роли в Европе. Она не желала оставлять только за Германией инициативу расширения на Восток, на страны Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ), ограничившись лишь средиземноморскими странами как своей сферой влияния. Польша, в свою очередь, оценила возможность не оставаться наедине с Германией.

Наконец, «Веймарский треугольник» имеет и «европейскую» функцию: он должен был стимулировать реформирование польских институтов и экономики в связи с вступлением в Европейский Союз.

После решения этой основной задачи (подготовка вступления Польши в ЕС) сохранит ли «Веймарский треугольник» свой смысл

существования? Это возможно, если, исчерпав «внутренние» проблемы, три страны обратятся к тем, которые стоят перед Европой в целом. Это отношения с Россией, глобализация, транс-атлантический мир, миграции, Балканы и т.д. Участие Польши, учитывая ее историю и расположение в центре Европы, представляется весьма уместным. В ходе переговоров Франция, Германия и Польша должны углубить свои дебаты относительно будущего расширенного Европейского Союза, с тем чтобы придать сплоченность и динамизм новому ансамблю. Стороны следующим образом рассматривают свои цели и средства их реализации.

1. Позиция Польши. Польша должна осознать роль, которую ей придется играть в будущей Европе. Станет ли она проводить автономную и конструктивную политику, как Франция и Германия с 1950 г., или ограничится лишь соответствием требованиям Брюсселя и его партнеров? Как сумеет отстоять свою идентичность под напором интеграционных процессов? Какой сделает выбор – межправительственную Европу или федералистскую модель? Польша не может ограничиться пассивным принятием «достояния» (*acquis communautaire*) Европейского Сообщества, она должна развить собственную концепцию будущего европейских структур, общей политики, роли ЕС в мире. В ее разработке должны принимать участие партийные и общественные круги, пресса, а также парламент, правительство и государственные структуры. Поскольку Европейский Союз устремлен к политической интеграции, необходимо, чтобы Польша участвовала в устройстве общего политического пространства. Ее задача – не просто присоединиться к ЕС, но и стать его влиятельным членом, вполне сознающим и свои права, и обязанности (40, с. 19).

2. Дебаты о реформе ЕС. Будущее совместной сельскохозяйственной политики (ССП) особенно актуально. Перспектива Европы «на двух скоростях» нежелательна, поскольку это означало бы отказ от интеграции сельского хозяйства Польши и будущих стран-членов под предлогом их несовершенства. Польша должна модернизировать свое сельское хозяйство, широко используя помощь западных стран. Миграция и право на политическое убежище превратились сегодня в серьезную проблему. Присоединение Польши и других восточноевропейских стран ставит в новом свете вопрос защиты внешних границ ЕС. На Западе опасаются, что вступление Польши в ЕС усилит миграцию в Германию, по крайней мере в первое время. Путем

переговоров необходимо найти равновесие между принципом открытия границ и опасениями по поводу наплыва мигрантов.

3. Будущее «Веймарского треугольника» также в большой степени зависит от размышлений и решений в области совместной политики иностранных дел и безопасности (СПИБ). Трудность дебатов в том, что три страны не находятся в равном положении. Германия и Польша с апреля 1999 г. являются членами НАТО. Франция покинула эту организацию в 1967 г., но осталась членом Атлантического союза и развивает собственные ядерные силы. Несмотря на трудности, имеются и позитивные сдвиги. Среди них можно отметить: сближение с британской позицией в ходе франко-британского саммита в Сен-Мало 1998 г.; сотрудничество европейцев в бывшей Югославии; стремление ЕС в кратчайшие сроки обзавестись собственными силами вмешательства и готовность Польши нести свое бремя ответственности. Отрадно констатировать, что европейская политика обороны и безопасности набирает силу благодаря созданию соответствующих структур. Все это должно стать предметом интенсивного обсуждения. Помимо этого, Франция и Германия должны воспользоваться польским опытом, планируя свои отношения с Россией и другими странами ЦВЕ в перспективе развития совместной восточной политики. В стремительно меняющемся мире, в условиях глобализации и сопутствующих этому процессу конфликтов и становления нового мирового порядка ЕС должен играть первостепенную роль. Как должно строиться управление, как внедрить в отношения между бедными и богатыми странами принципы солидарности и устойчивого развития? «Веймарский треугольник» должен активно размышлять над новой этикой международных отношений. Идеалом европейцев в XXI в. должна быть не Европакрепость, а Европа, открытая миру, дающая пример многим странам. Все это, наряду с проблемами трехсторонних отношений, является предметом разработок Центра франко-германо-польских исследований с резиденцией в Варшаве.

Практические рекомендации. Размышления о будущем расширенной Европы и об ее актуальных проблемах неизбежно возвращают к общеевропейским духовным корням и ценностям. Эти дебаты касаются не только правительств и партий, но и гражданского общества, университетских и интеллектуальных кругов, Церкви, образовательной сферы. Дебаты о будущем Европы неизбежно ставят вопрос о соотношении национальной идентичности и европейской



интеграции. В рамках «Веймарского треугольника» этим должна заниматься группа исследований высокого уровня. Не следует забывать, что Европейский Союз осуществляет проект цивилизации глобального масштаба: после двух мировых войн строительство Европы представляет собой одно из великих начинаний нашего времени, воплощая в себе мир, процветание, солидарность и свободу.

Договор о франко-германском сотрудничестве, подписанный в Елисейском дворце 22 января 1963 г., несмотря на суровую критику, позволил Франции и Германии стать мотором Европы. В расширенной «Европе 27» на смену Елисейскому договору придет договор о сотрудничестве и партнерстве между Францией, Германией и Польшей, который должен укрепить связи двух Европ – Западной и Восточной (40, с.22).

Обзор отношений между Францией и Польшей убеждает в их богатых исторических связях в прошлом. Что касается настоящего, то сохраняются определенные трудности. Они выражаются в сдержанном отношении Парижа к расширению на Восток, а также в колебаниях Варшавы в вопросе укрепления системы европейской безопасности. С 1995 г. можно констатировать значительный подъем французской активности в экономике Польши. В 2000 г. Франция заняла четвертое место в качестве торгового партнера Польши, тогда как последняя стала самым значительным партнером Франции среди стран ЦВЕ. Улучшение торгово-экономического обмена, включая прямые инвестиции, связано с более высокой активностью поляков во Франции и с успехами польской экономики (40, с.53).

Отношение германской стороны к своему восточному соседу также двойственно. С одной стороны, немецкие руководители неустанно подчеркивают, что расширение ЕС на восток без Польши немислимо, хотя бы по стратегическим причинам. Но с другой стороны, федеральное правительство, руководствуясь коммерческими соображениями, выражает опасения перед финансовыми и социальными издержками, связанными со слишком быстрым присоединением Польши. Отсюда предложение Г. Шрёдера, высказанное в Ницце и получившее с тех пор поддержку, – установить для Польши 7-летний переходный период, прежде чем предоставить польским гражданам свободу передвижения в ЕС. Оно отражает опасения федеральных властей перед массовой эмиграцией польских рабочих на новые земли, где они составят конкуренцию рабочим Восточной Германии. Согласно опросам

общественного мнения в Германии, только 30–35% опрошенных одобряют расширение ЕС на восток.

Однако и сами поляки обеспокоены последствиями их присоединения к ЕС и, в свою очередь, требуют длительного переходного периода, прежде чем разрешить покупку польской недвижимости гражданами Германии. Эта позиция выражает страх перед «регерманизацией» бывшей Восточной Пруссии и Познани потомками семей, выселенных в 1945 г. Таким образом, по обе стороны Одера сохраняются опасения, даже несмотря на то что Германия поддерживала кандидатуру Польши в ЕС, а последняя признавала важность этой поддержки.

Все это свидетельствует, что, хотя Германия много выиграет от расширения ЕС на восточные страны, она при этом не хочет нести издержки присоединения стран-кандидатов – отсюда непоследовательность и противоречия ее политики в области расширения. Последнее делает Германию центральной державой Европы и укрепит германо-польское сотрудничество, но вместе с тем Польша выиграет от этого больше. Не исключена возможность, что внутри расширенного Союза «пара» Варшава и Берлин вскоре окажется в конфликтных отношениях по ряду вопросов Сообщества (40, с.63).

Уступая нажиму стран-кандидатов (Польша, Венгрия, Чехия и Словакия, Кипр, Мальта), Европейский Совет в Ницце (декабрь 2000 г.) предусмотрел возможность присоединения этих стран в начале 2004 г., с тем чтобы новые члены смогли участвовать в выборах в Европарламент в июне 2004 г. Однако поддержка со стороны общественного мнения в этих странах явно слабела. В Чехии менее 50% высказались в пользу присоединения к ЕС (апрель 2001 г.). Подобная же эволюция происходит и в Польше, где ранее наблюдался настоящий европейский энтузиазм. В ноябре 2001 г. только 49% поляков высказались за вступление в ЕС; это на 30% меньше, чем в 1996 г. Только меньшинство здесь надеется, что польское сельское хозяйство извлечет пользу из европейской интеграции (13% в марте 2001 г.). Большинство населения не верит заявлениям правительства, согласно которым скорое вступление в ЕС улучшит экономическую ситуацию. Напротив, расширению должна предшествовать модернизация экономики – этой точки зрения придерживаются 62% опрошенных (апрель 2001 г.).

Таким образом, эволюция дебатов в Польше относительно вступления в ЕС характеризовалась растущим скептицизмом и противоречиями (40, с. 84).

Польской точке зрения относительно будущего расширенного Европейского Союза была посвящена конференция, организованная польским Министерством иностранных дел и Главной школой торговли, проведенная в мае 2001 г., материалы которой опубликованы (39). Центральное место в ней занимали выступления министра иностранных дел Польши В. Бартошевского. Отмечено, что начало дебатам относительно будущего Европейского Союза положило выступление Йошки Фишера в Берлине 12 мая 2000 г., выдвинувшего перспективу расширения Союза, число членов которого должно практически удвоиться. Это стало предметом договора в Ницце, подписанного 26 февраля 2001 г. Значение Международной конференции 2000 г. в Ницце заключалось в том, что она подготовила в институциональном плане Евросоюз к процессу расширения. Страны-кандидаты могли стать полноправными членами уже в 2004 г.

В дебатах относительно сущности процесса европейской интеграции и структуры Евросоюза «мы все еще пользуемся понятиями, связанными с национальным государством XIX столетия» (39, с. 21). В соответствии с этой терминологией получается, что Евросоюз эволюционирует в направлении некоего «сверхгосударства». Следует отметить, что:

1) европейские сообщества являются международными организациями, хотя и со специфическим наднациональным характером. Суть его заключается в том, что государства-члены передают некоторые компетенции государственной власти таким организациям, а те, в свою очередь, могут выдвигать законы, обязательные для государств-членов. Европейский Союз есть структура, по самой своей природе объединяющая Сообщества в общие юридические рамки и предусматривающая два уровня межправительственного сотрудничества. Договоры, обеспечивающие действие этих организаций, именуются «конституционными актами»;

2) дискуссия о «Европейской конституции» в основном касается меняющейся природы договоров, учредивших Европейские Сообщества и Европейский Союз. Необходимо использовать терминологию, отражающую нынешнее состояние дел, с целью избежать недоразумений. Поэтому следует говорить о «базовом договоре» или о

«конституционном договоре» по отношению к специфическим интеграционным структурам, создаваемым, однако, государствами;

3) при создании такого конституционного договора необходимо обратиться к опыту национальных конституций с их демократическими традициями. Они включают:

- перечень общих ценностей;
- демократическую легитимацию (так, ст. 4 Конституции Польши подчеркивает: «Суверенная власть в Польше принадлежит народу»; и далее: «Народ осуществляет власть через своих представителей или непосредственно»);
- тройное разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную;
- политическую ответственность носителей власти.

Общие принципы, вытекающие из конституций стран-членов, вот уже в течение ряда лет служат основой Европейского суда. Речь идет о том, что сегодня, в связи с достижением Сообществом определенной «критической массы», необходимо обратиться к самим структурам демократической легитимации, дабы Евросоюз вышел на качественно новый этап.

Другой областью национально-конституционного опыта, который следует использовать при выработке конституционного договора, являются вопросы структур, обеспечивающих необходимую прозрачность и ясность изложения. Обычные конституции регулируют принципиальные вопросы: цели и принципы системы, основные гражданские права, истоки законотворчества, институты, бюджет, систему правоохранения, изменение конституции. При рассмотрении структуры базового или конституционного договора этот опыт национальных конституций следует, несомненно, принять во внимание. С учетом сказанного уже можно говорить о процессе «конституционализации» договоров, учредивших Сообщества и Европейский Союз.

Итак, какова же форма будущего Европейского Союза? Последний представляет собой специфическую интеграционную структуру нового типа, определяемого термином «наднациональность», не поддающуюся традиционной классификации международных структур. Дело в том, что эти качественно иные интеграционные структуры, образуемые государствами, создают специфический механизм конструктивной координации между процессом интеграции, государственным и

национальным суверенитетом. Европейская интеграция происходит не за счет (как полагают некоторые) государственного и национального суверенитета, а напротив, создает оптимальные условия для реализации суверенности стран и народов в качественно новых международных отношениях. Сегодня возникла необходимость обеспечить этому механизму соответствующую демократическую легитимацию.

Описание конечной цели интеграционных процессов в традиционных терминах только порождает путаницу: конечным продуктом не может стать разновидность «европейской федерации», поскольку составные части федерации функционируют в рамках федерального государства. Процесс интеграции опирается на международные соглашения, речь идет о «союзе государств», который по сути является формой их тесного сотрудничества, и одновременно функционирует наднациональная структура (Сообщества и Европейский Союз), гармонично сочетающаяся с национально-государственными институтами. Эти структуры и нуждаются, прежде всего, в солидной легитимации на основе демократических принципов и общих ценностей. Дискуссия должна разворачиваться вокруг следующих проблем.

1. Разделение компетенций между ЕС и странами-членами. Речь идет не об их детальном разграничении, а скорее о принципах разделения, таких как принцип субсидиарности или пропорциональности.

2. Статус Хартии основных прав. Основной проблемой остается введение общих ценностей в договоры, учреждающие Сообщества и Евросоюз. Эта Хартия должна служить введением в Конституционный договор.

3. Упрощение договоров, учреждающих Сообщества и Евросоюз. Целью должна стать выработка единого договора о Евросоюзе – конституционного договора.

4. Роль национальных парламентов в европейской архитектуре. Уже сейчас выдвигаются концепции по созданию второй палаты Европейского парламента (Тони Блэр), состоящей из представителей национальных парламентов; при этом предлагается, чтобы в направлении второй палаты эволюционировал Европейский Совет. Другие высказываются против создания новых структур, поскольку возможности Европарламента пока не используются в полной мере. Для этого необходимо укрепление европейского сознания, развитие общих партийных структур, создание европейского общественного мнения.

В заключение Бартошевский сформулировал свою позицию в дебатах относительно будущего Европейского Союза. Это союз государств, обществ, регионов, однако не следует ожидать возникновения «европейского народа»; национальное государство, по мнению польского министра иностранных дел, сохранится и в ближайшем будущем (39, с. 98).

## **ЦЕНТРАЛЬНАЯ И ВОСТОЧНАЯ ЕВРОПА – РЕГИОН В ПОИСКАХ ПОЛИТИЧЕСКОЙ И ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

С окончанием «холодной войны» возродились традиционные наименования различных частей Европы. Названия: «Центральная» и «Центральная и Восточная Европа» выражают стремление к осознанию политической и культурной идентичности региона, укорененной в его истории.

Ведущие историки, политологи, экономисты и культурологи региона обсуждают его прошлое, будущее и настоящее через 10 лет после крушения Берлинской стены в книге «Центральная Европа: ядро или периферия?» (19). В разделе «Историческое прошлое» (19, с. 47–66) отмечается, что политически и исторически современные «центральноевропейцы» возводят свое родословие к «золотому веку» Габсбургской империи. Регион отличался стабильностью и представлял собой общий рынок и зону свободной торговли с населением 70 млн. человек. В военном отношении он играл роль буфера между растущей мощью Германии и имперскими амбициями России. После Первой мировой войны многонациональную империю сменила мозаика национальных государств, созданных на основе понятия о самоопределении, выдвинутого Вудро Вильсоном. Слабо представляя себе условия и особенности региона, западные и прежде всего американские политики полагали, что политические и этнические границы в Центральной Европе должны совпадать. Фактически же договоры Сен-Жерменский (1919) и Трианонский (1920) стали поводом для этнических чисток несколькими десятилетиями позднее. Нестабильность стала нормой для земель, расположенных между Германией и Россией, и они были подобраны одна за другой сперва Гитлером, затем Сталиным. После 1948 г. Центральная Европа перестала

существовать как политическое понятие и постепенно исчезла из политического сознания Запада (19, с. 14).

Все это изменилось в 1989 г. Настоятельная необходимость установить региональную политическую идентичность в Центральной Европе получила свой первоначальный импульс в Праге: здесь зародилась тенденция к выходу из блоковых институтов и замене их структурой паневропейской безопасности, ядром которой могла бы стать Центральная Европа. Когда три центральноевропейские страны – Польша, Венгрия и Чехия – избрали курс на полное членство в НАТО, идея регионального сотрудничества вновь ожила.

В прошлом Центральная Европа была культурным перекрестком всего континента. Что касается архитектуры, в этом убеждает прогулка по старой Праге. В особенности в XIX в. и в годы до прихода Гитлера к власти происходил расцвет особой центральноевропейской культурной идентичности с центрами в Праге и в Вене. В этой связи сразу вспоминаются имена Кафки, Верфеля, Макса Брода, Альфонса Мухи, Густава Малера, Александра Землинского, Оскара Кокошки и др.

В разделах «Центральная Европа и проблемы интеграции» (19, с. 147–180), «Вопросы идентичности» (19, с. 207–235) ставится вопрос о том, в какой степени термин «Центральная Европа» является продуктивным для анализа европейской истории. Термин «Центральная Европа» впервые был использован для обозначения геополитической целостности во время Венского конгресса в связи с выдвинутой Меттернихом концепцией Европейского «концерта (политического равновесия. – Авт.) держав». Между западными державами, Британией и Францией, и восточной сверхдержавой – Россией роль гаранта равновесия сил предназ-началась Центральной Европе, а решающая роль – окрепшей Австрийской империи. Такое равновесие имелось в виду не только в международной политике, но и в культурной сфере. Здесь мы имеем дело с реально существовавшим макрорегионом, но в то же время и с конструкцией, облеченной определенной миссией в общих интересах Европы (19, с. 187).

Следует упомянуть и о конструкции «Восточная Центральная Европа», постоянно присутствующей в германской историографии: она обозначает область, включающую негерманские части ЦЕ и неправославные (т.е. католические и протестантские) части Восточной Европы. Это понятие может быть отнесено к тем землям, которые в

политико-экономическом отношении имели разнородную ориентацию и тяготели то к западным частям ЦЕ (т.е. к Германии – Чешские земли, Венгерские земли, Польша), то к Восточной Европе (современные Польша и Латвия; в XIX в. Литва и Восточная Галиция).

Можно поставить вопрос: ощущали ли в прошлом обитатели Центрально-Европейского региона некую общность судьбы; другими словами, способствовал ли их исторический опыт осознанию этой общности? Речь не идет о проекции современных идеологических построений в прошлое, но о попытке интерпретировать исторические отношения сами по себе.

Начнем с периода новой истории, когда наметились два чрезвычайно важных процесса, выделивших Центральную Европу в противовес Западной и Восточной. Речь идет о Великих географических открытиях и о Реформации. Открытие заморских земель и последующая экспансия сыграли решающую роль в деле интеграции государств и обществ на Западе. Области к востоку от Франции лишь частично участвовали в этой заморской экспансии и лишь косвенно были затронуты ее последствиями – такими как, например, революция цен. В этом плане отношение Центральной Европы к западноевропейским странам и их торговой экспансии также отличалось и от отношения Восточной Европы, которая сама превратилась в сферу вторичного приложения западного торгового капитала и была, таким образом, сведена до позиции периферии возникающей мировой системы.

Особую роль для Центральной Европы сыграли также Реформация и ее последствия. В странах Западной и Северной Европы она либо одержала полную победу и даже стала государственной религией (Англия, северные Нидерланды, Дания, Швеция), либо потерпела окончательное поражение (Франция, южные Нидерланды). В отличие от столь ясного исхода дел, Реформация в ЦЕ повела к продолжительному компромиссу, как нигде в остальной Европе. Это было результатом не просто согласия, но скорее реалистического понимания того, что силовое решение вопроса было невозможно. Отсюда определенная религиозная терпимость. В связи с этим Тридцатилетняя война и близкая ей по времени Польско-шведская война представляли собой опыт особого рода. Это был последний конфликт в европейской истории, где религиозная аргументация доминировала; наибольший ущерб был нанесен ЦЕ. Тридцатилетняя война сыграла весьма значимую роль в истории



национальных государств ЦЕ, и, как ни парадоксально это звучит, она способствовала также интеграции в ЦЕ и других европейских регионов.

Общим испытанием для стран ЦЕ была также «турецкая угроза». Для Габсбургских земель и для польской шляхты это была проблема, касавшаяся их непосредственно, и это также сыграло свою роль в формировании исторического сознания.

Абсолютизм обычно считается общеевропейским феноменом. Но в ЦЕ он достиг успеха только в двух значительных государствах – Габсбургской монархии и Пруссии.

Становление государственности в ЦЕ отличалось прерыв-ностью развития (дисконтинуитетом). Ни одно из государств региона не прошло непрерывный путь развития, начиная со Средних веков до превращения в современное национальное государство, как было в случае Франции, Англии, Дании, Испании и Португалии. Некоторые средневековые государства были поглощены более крупными еще в раннее Средневековье (Богемия, Литва, Венгерские земли), и ни одно из современных национальных государств региона не может сослаться на независимое существование в течение этого периода. Здесь приходится вспомнить о таком специфическом политическом образовании, как «Священная Римская империя», которая исчезла с наступлением этапа эволюции в современные государства. Такой дисконтинуитет явно контрастирует с требованиями и целями национальных движений XIX в., созданными на основе прямо противоположной интерпретации истории (19, с. 209).

Заслуживает упоминания другая специфическая черта региона: исключительно сложное взаимопереплетение и сосуществование политических, этнических, региональных идентичностей, связанное с распадом Священной Римской империи, с феноменом регионального и династического патриотизма малых и средних германских государств. Этническое разнообразие и национальная разнородность в то же время испытали в большей или меньшей степени влияние одной господствующей этнической группы и культуры – германской. Поэтому в эпоху подъема национальных движений возник стереотип защиты национальной идентичности от немецкого влияния, как это было в случае Чехии, Словакии, Польши.

Другой чертой этнического многообразия в ЦЕ была значительная роль еврейского населения с конца XVIII в. в складывании отдельных национальных культур. Именно здесь роль еврейских интеллектуалов и

художников была наиболее заметной. Объяснение этому можно найти в том факте, что восточная часть ЦЕ соседствовала с зоной, где концентрация еврейского населения в период раннего Средневековья была исключительно высока.

Но как определить место ЦЕ в процессе модернизации? Если применить концепцию «мировой системы», разработанную историком Уоллерстайном, то можно сказать, что до середины XIX в. ЦЕ принадлежала к области «полупериферии»; иными словами, к территории между господствующим «сердцем» – Северо-Западной Европой – и «периферией» – Восточной и Юго-Восточной Европой. Эта «полупериферия», в отличие от «сердца», отнюдь не определяла темп или направление развития системы в целом, но, в отличие от «периферии», не зависела от «центра» в своем экономическом росте. «Полупериферия» в ранний период новой истории, согласно Уоллерстайну, располагалась в области между Скандинавией и Средиземноморьем. В этом плане ЦЕ составляет ее основную часть, своего рода центр тяжести.

Положение изменилось во второй половине XIX в. по мере развития индустриализации. После объединения Германии она становится «сердцем», а остальная ЦЕ – «полупериферией». Так в историческом макрорегионе ЦЕ появилась важная трещина, и в отличие от ситуации XVI и XVII столетий она уже не делила макрорегион на продвинутый Юг и менее развитый Север, но на продвинутый Запад и менее развитый Восток. В связи с индустриализацией следует упомянуть другой компонент процесса модернизации, а именно образование. В среднем грамотность в странах ЦЕ в начале XIX в. была выше, чем в остальной Европе. Это связано с пониманием образования как обязанности, свойственным просвещенному абсолютизму, и в ЦЕ было воспринято как одна из основных задач конституционного государства. Центрально-европейский парадокс состоит в том, что стремление к образованию, культурные и лингвистические требования сложились здесь раньше, чем политические требования и программы (19, с. 211).

В начальный период новой истории ЦЕ не являлась местом, откуда исходила бы политическая экспансия в другие регионы Европы, за исключением борьбы за влияние в Северной Италии. Напротив, регион сам неоднократно становился целью экспансии извне. После уже упоминавшейся османской угрозы последовали в XVII и XVIII вв. посягания со стороны Франции, а также успешная шведская экспансия XVII в. Внутри региона с конца XVI в. велась борьба Габсбургов за

гегемонию: их соперники зачастую получали поддержку из-за рубежа. Но в XVIII в. соперник Габсбургской монархии возник в самом регионе – это была Пруссия. В последующий период, особенно после распада Польско-Литовского государства, можно рассматривать соперничество между Пруссией и Австрией как доминирующую полярность в центральноевропейской политике.

Система равновесий, известная как «европейский концерт», выработанная на Венском конгрессе 1815 г., впервые дала возможность центральноевропейским державам активно участвовать в политической жизни в общеевропейском масштабе. Система успешно действовала несколько десятилетий; ее кризис совпал с появлением объединенной Германии. С этого момента ЦЕ сама стала центром политической экспансии. Символично, что этот сдвиг совпал с подобными же экспансионистскими амбициями другой державы, ранее бывшей скорее объектом, нежели субъектом международных отношений – царской России. Так ЦЕ оказалась между двумя центрами экспансии – западными великими державами и Россией.

Объединенная Германия нарушила равновесие власти в регионе. Этапами упадка стали Первая и Вторая мировые войны. «Железный занавес» разделил Европу на Запад и Восток, и ЦЕ превратилась в воспоминание. Только после распада Советского блока ситуация изменилась. «Железный занавес» заменили Шенгенские соглашения. Сможет ли расширенный Европейский Союз уделить место обновленной ЦЕ – покажет время.

В итоге можно сказать, что понятие ЦЕ как одного из европейских макрорегионов вполне функционально и может служить орудием исторического анализа. Осознание ЦЕ как макрорегиона сохраняется в ментальности как чувство совместно пережитой на протяжении столетий исторической судьбы и как экономическая реальность.

Процессы системной трансформации в странах Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) после 1989 г., понимаемой как переход от авторитарной системы власти к представительной демократии, вызывают особый интерес политологов. Исследование этого процесса включает анализ факторов, которые привели к слому авторитарных и тоталитарных режимов Восточного блока; анализ переломного момента и переход к демократии, а также ее консолидации. Интерес представляют также общественные изменения, происходящие под влиянием смены политических режимов и экономических реформ, ведущих к демонтажу

командной экономики и введению рыночных институтов. Они рассматриваются в монографии «Центрально-Восточная Европа. Регион, государства и общества в процессе трансформации» (26), которая представляет собой собрание статей польских политологов, посвященных проблематике демократизации в странах ЦВЕ. В центре внимания авторов – историческая и геополитическая обусловленность преобразований в этом регионе, формирование на этой основе нового институционального порядка. Особое внимание уделено таким элементам нового порядка, как партии и партийные системы в новых демократиях, система органов центральной власти, местное самоуправление, развитие гражданского общества в этой части европейского континента в 90-е годы.

В целом внимание авторов сосредоточено на трех группах проблем. Первая касается выявления характерных черт Центральной и Восточной Европы как региона – региона, который в ходе последнего десятилетия подвергся существенным геополитическим изменениям, явился местом упадка старых и возникновения новых государственных организмов; свидетелем вооруженных столкновений и глубоких конфликтов на национально-этнической основе, острых экономических кризисов, но также и местом успешных социально-экономических реформ.

О Центрально-Восточной Европе (ЦВЕ) как регионе, а также о взаимоотношениях между ее различными частями идет речь в статье В. Паруха и К. Трембичкой<sup>1</sup>. Авторы начинают с размышлений на тему исторической обусловленности изменений в государственном устройстве этого региона в 90-е годы. В геополитическом контексте его западные и восточные границы определены областью расселения немецкого и русского народов; гораздо труднее определить южную и северную границы. Можно признать, что они определились под влиянием коммунизма; в этом случае ЦВЕ с севера была бы ограничена Балтикой, а с юга – Грецией и Турцией (26, с. 11).

В культурно-историческом плане ЦВЕ определяют: 1) формирование народов этническим путем; 2) в новоисторическую эпоху господство держав, внешних по отношению к региону (Россия, Германия, Австрия); 3) переплетение влияний цивилизации восточной (византийской) и западной (римской), основные ценности которых,

---

<sup>1</sup> Paruch W., Trembicka K. Wspólnota czy rozbieżność doświadczeń. O historycznych zewnętrznych uwarunkowaniach przebudowy w Europie Wschodniej po 1989 roku. – P.11–30.

сливаясь, образовали новое качество; 4) подчиненная роль региона в период Новой истории Европейского континента.

Для XX в. вновь характерны попытки подчинения ЦВЕ странам, внешним по отношению к региону, – Германии и России. Их соперничество тормозило создание независимых государств в регионе.

Сравнительно-исторический анализ развития государств ЦВЕ в XIX и XX вв. служит основой размышлений по вопросу о выделении ЦВЕ как региона, анализа его роли в международных отношениях, его географических и культурно-исторических детерминант, среди которых авторы выделяют политику великих держав по отношению к государствам региона, конфликты на национальной почве, отсутствие стабильности и возможности сотрудничества, политические и экономические связи, вынужденное единство в прошлом. В заключение авторы рассматривают шансы государств ЦВЕ на взаимное сотрудничество в будущем.

Ю. Рыбчинска в статье на тему национальных проблем в посткоммунистических странах<sup>1</sup> анализирует процесс институционально-законодательного оформления статуса национальных меньшинств в странах ЦВЕ. Размышления на тему формирующихся моделей охраны прав национальных меньшинств иллюстрируются примерами решения национальных проблем в семи странах региона (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия, Литва, Латвия, Эстония). Проанализированы модели обеспечения культурной и общественной автономии, введенные в некоторых странах Центрально-Восточной Европы, и их шансы на адаптацию в регионе в целом. Автор завершает раздел размышлением на темы модели отношений и национальной политики, возникающей в странах ЦВЕ.

В разделе, посвященном партиям и партийным системам, Войцех Сокол рассматривает генезис, развитие и специфику партийных систем в посткоммунистических государствах<sup>2</sup>. Показаны последовательные этапы эволюции партийных систем в процессе посткоммунистического преобразования. Кроме того, автор представляет типологию политических партий, характерных для переходного периода консолидации демократии. Особую важность представляет теоретическая

---

<sup>1</sup> Rybczyńska J.A. Problemy narodowosciowe w nowych demokracjach Europy Srodkowo-Wschodniej. – P.43–78.

<sup>2</sup> Sokol W. Partie polityczne I systemy partyjne krajow postkomunistycznych w okresie transformacji systemowej. – P. 79–102.

часть, где автор анализирует эти процессы в свете известных политических теорий, применяя широкий компаративистский подход. Раздел снабжен таблицей политических партий в различных странах региона.

Следующие две статьи Божены Дземидок посвящены развитию системы законодательной и исполнительной власти в новых демократиях. Автор рассматривает конституционные права президента, правительства и парламента, анализирует предпосылки, оказавшие решающее влияние на выбор модели общественно-политического строя в отдельных странах. Рассматривая структуру парламентов, их внутреннюю организацию и функции, способы принятия решений в новых демократиях, автор широко применяет методы сравнительного анализа, сопоставляя их с известными западными моделями.

Третья группа проблем касается складывания гражданского общества в посткоммунистических демократиях. Статья Й. и Е. Регульских рассматривает развитие самоуправления, а также гражданского общества как один из важнейших аспектов трансформации<sup>1</sup>. Проблематика территориального самоуправления, а также возникновение внеправительственного сектора подробно рассматриваются на примере Польши. Опыт польской реформы самоуправления особенно важен для региона в целом в контексте реформ децентрализации в ЦВЕ. Сложности при создании самоуправленческих структур, опасения перед передачей власти в низы, ограничения, связанные с полномочиями специальной администрации, финансовые проблемы самоуправления – все эти вопросы, по мнению авторов, являются наиболее серьезными препятствиями децентрализации.

Сборник включает статья Агнешки Павловской, трактующей проблемы гражданского общества в связи с проблемами децентрализации власти и становлением внеправительственных, общественных организаций<sup>2</sup>.

Обсуждение различных форм европейского единства в прошлом – в Средневековье и в эпоху гуманизма и Просвещения, как основы ее политического и культурного единства в настоящем, продолжается.

---

<sup>1</sup> Regulska J., Regulski J. Reforma samorządowa w Europie Środkowej i Wschodniej – sukcesy i porażki. – P.175–198.

<sup>2</sup> Pawłowska A. Demokracja wspólnotowa jako efekt transformacji. Czy możliwa? Czy konieczna? – P.199–212.

В книге, опубликованной на польском и немецком языках: «Новое единство Европы? Философские размышления», представлены материалы коллоквиума, организованного Итальянским институтом культуры в Кёльне, Кёльнским университетом и польскими учеными (38). Единство Европы ни в коей мере не вытекает из ее географии, это не континент, подобный Австралии или Африке. Оно сложилось в ходе исторического процесса и претерпело немало изменений. Рассмотрению подверглась и современная модель Европы с ее основным противоречием – стремлением к единству и сохранением национальных суверенитетов.

Реми Браг (Франция) в докладе с провокационным названием «Европа и варварство»<sup>1</sup> отмечает, что первоначальный смысл слова «Европа» означал просто «страну на заходе солнца», то есть Запад; Европа была чисто географическим, нейтральным понятием для античных греков и римлян. Лишь во времена Карла Великого, которого титуловали «отцом Европы», слово это наполнилось содержанием, более того, стало «политическим проектом». Речь шла о создании в западной части некогда единой Римской империи государственного образования, противостоящего империи восточной – Византии. Итак, Европа – лишь латинская, западная часть гораздо более обширного христианского мира. Кем считали себя византийцы? – христианами и ромеями, то есть римлянами, но ни в коей мере не «европейцами». Вплоть до падения Константинополя они сознавали свое превосходство над Европой. Византия была непосредственным продолжением Римской империи, столицу которой император Константин перенес в город Византий, изменив его название на Константинополь, дабы подчеркнуть разрыв с язычеством. Для византийцев Карл Великий был предводителем орды германцев, не знавшим греческого языка и едва умевшим писать.

Отношение Европы к варварству особое: если греки и китайцы считали варварами чужеземцев, то особенностью Европы было то, что она сама сознавала себя варварской. Некогда и Рим учился у греков. Показательно отношение Европы к античной классике. Столетиями для ее элиты образование велось на мертвом, латинском языке. Да и самые главные образцы для подражания заимствованы Европой из чуждых культур – это греческая философия и Библия, переведенные на латынь.

По мнению автора, молодость Европы, ее чувство зависимости от более древних и развитых культур стали скрытым мотором ее динамики. Европа воспользовалась наследием греческой, римской, иудео-

---

<sup>1</sup> Brague R. Europa i barbarzynstwo. – P.13–24

христианской культур. Последние не чувствовали себя «варварскими» и, следовательно, не ощущали потребности в чужих образцах. Что касается Византии, то развитие греческой культуры сохраняло здесь свою непрерывность со времен Римской империи, в отличие от Рима, покоренного варварами. Но по этой же причине здесь не произошло творческого открытия классики, а следовательно, не было и культурного взлета эпохи Возрождения.

Анджей Бронк (Люблин) в статье «Идеализирующий характер понятия средневековой Европы»<sup>1</sup> подчеркивает, что сочетание «средневековая Европа» как политическое понятие означает политическое единство разных народов под властью западного христианства. Однако политически средневековая Европа никогда не представляла собой единства, хотя порой значительные пространства подчинялись юрисдикции одной власти, как это было во время монархии Каролингов или Германской империи. Европейская идентичность находила выражение в идее Каролингов о перемещении Римской империи к франкам, а затем германцам и в противостоянии Византии. Граница «Римской империи» Каролингов установилась в 900 г. в форме Романо-германской языковой границы. На этой основе возникла «западная империя», которая с 962 г. – момента принятия титула римского императора германским королем Оттоном I – считалась преемницей Римской империи. Название «Европа» поначалу употреблялось в академических кругах как обозначение империи Карла Великого. После его коронации это название вытеснило *Imperium Romanum* (Римская империя).

Последующий плюрализм Европы берет начало в ее языковом и политическом распаде. Идея *christianitas* как ведущий мотив средневековой культуры и ведущая роль церкви во всех областях жизни не означает полного совпадения средневековой и христианской культур. Существовало множество различных направлений внутри средневековой схоластики, в области искусства и образования.

Герман Люббе (Германия) в статье: «Европа и философские аспекты ее союза»<sup>2</sup> подчеркивает, что упоминание о культурном единстве Европы приобрело почти ритуальный характер, в особенности когда речь идет об интеграции политической. Однако единые истоки европейской культуры не являются ни основанием, ни причиной

---

<sup>1</sup> Bronk A. Idealizujący charakter pojęcia średniowiecznej Europy. – P.25–34.

<sup>2</sup> Lübbe H. Europa. Filozoficzne aspekty jej unii. – P.79–90.



создания Европейского Союза. Ибо культура, имеющая европейские корни, давно вышла за пределы этой части континента и принадлежит также Североамериканскому континенту, Австралии и др. Европейская культура отличается богатством содержания, благодаря чему она распространилась по всему миру, приведя в действие механизм глобализации. Сегодня Европа оказывается перед вызовами, ставшими следствием импульсов, данных ею другим. Не единство ее истоков, а, скорее, неуверенность в будущем под нажимом глобальных проблем, лежит в основе попыток интеграции европейских государств (среди которых уже нет ни одной мировой державы) в союз, способный действовать на политической арене.

Обращение к культурному единству в прошлом мало подходит для стимулирования процесса политического объединения и по следующей причине. В отличие от XIX в. исторической тенденцией сегодня является не собирание земель, а скорее дробление на множество государств и разнообразных культур. Этот процесс выражается, в частности, в распаде больших пространств, связанных единой государственной властью. В итоге Первой мировой войны распались Османская империя и Австро-Венгерская монархия. Не удался немецкий «прыжок к мировому господству». В результате Второй мировой войны потерпели крах запоздалые немецкие попытки создания империи на тоталитарной нацистской основе, а вместе с ними стремление фашистской Италии к господству над Северной Африкой и Балканами. Победили старые западные демократии, а также Советский Союз.

Итогом Второй мировой войны стал распад колониальных систем, прежде всего британской и французской. Итак, история XX в. свидетельствует о неудачах создания и поддержания держав имперского плана, и об увеличении новых суверенных государств, число которых с 1914 г. возросло семикратно. Есть основания утверждать, что процесс этот еще не закончен. Множатся государства в Центральной и Восточной Европе, использующие право на самоопределение.

В современной Европе действуют также умеренные силы, которые стремятся не к созданию огромных государственных организмов, а к региональному плюрализму и вытекающему отсюда федерализму. Критики этого процесса считают, что региональное движение обращено к прошлому и отвергает модернизацию. Но в этом скорее следует видеть процесс культурной самоидентификации. В ситуации, когда английским языком пользуются как средством международного общения, оживают

региональные языки. Разделение на столичную культуру и провинцию начинает стираться. Усложнению современной цивилизации противостоит потребность в региональной и локальной самоорганизации. В этом плане регионализм – не ретроградная иллюзия, не бегство от модернизации, а понимание того, что центру под силу решить только некоторые проблемы общего порядка, а большую часть проблем следует решать на местном уровне, самостоятельно. Последствия этого заметны в конституционно-политических процессах европейских государств. Так, Франция создала, помимо 90 департаментов, существующих со времен Французской революции конца XVIII в., сеть регионов, которые являются не столько государственно-административными единицами, сколько единицами самоуправления. Компетенция их невелика, но это своего рода «малая революция» в системе управления этой весьма централизованной страны. То же происходит в Испании и Италии, и совсем не случайно, что наряду с интеграцией в ЕС традиционные федеративные государства, прежде всего Германия и Австрия, также пытаются усилить компетенции входящих в них земель.

Из сказанного вытекает, что бесспорное культурное единство Европы не является мотивом ее политического объединения. Только политические цели объясняют и оправдывают попытку создания в Европе наднациональных институтов; в свою очередь, успех этой попытки свидетельствует, что это отвечает интересам народов Европы.

Каковы же прагматические цели, направляющие политику европейского объединения и обеспечивающие ее успех? Автор выделяет четыре, на его взгляд, наиболее важные.

Во-первых – гарантия мира в Европе. Другими словами, не Европейское объединение угля и стали (ЕОУС), не Евратом и не Европейский политический союз стали гарантией послевоенного мира. Скорее наоборот, эти европейские сообщества обязаны своим возникновением неспособности европейских народов к ведению войн с целью господства или поддержания равновесия. Воцарившийся благодаря европейским сообществам мир в Европе обязан своим существованием прекращению стремления крупнейших держав к господству. Обязан он также вызовам «холодной войны», которым нельзя было бы противостоять без поддержки НАТО, а также экономическим императивам. Таким образом, политическое объединение Европы и валютный союз выступают как своего рода орудие, предохраняющее от войн.

Во-вторых, этапы создания европейских сообществ с самого начала предусматривали включение в них Германии. Это касается как ЕОУС, созданной вскоре после восстановления немецкой государственности, так и Маастрихтского договора с его провозглашением «все более тесного союза народов Европы». Последнему предшествовало объединение Германии после 40-летнего разделения на Западную и Восточную. Интеграция Германии в Европейские сообщества особенно благоприятствовала ее возрождению как демократического общества, способного к политическому действию.

В-третьих, провозглашению ЕС способствовало также прагматическое стремление к созданию Европы, способной на совместные действия на международной арене после бесповоротной утраты ее народами позиции мировых держав. Наиболее последовательной в реализации этой цели была Франция. С этим были связаны ее испытания ядерного оружия. Франция постоянно подчеркивала европолитические аспекты своих стараний по поддержанию обороноспособности и безопасности. Одновременно Франция еще и сегодня не вполне готова отказаться от суверенности в пользу общеевропейской политики безопасности. Альтернативный подход в этом плане демонстрирует Великобритания с ее ориентацией на США в области оборонной политики, причем престижные соображения не играют никакой роли; она удовлетворена своим участием в НАТО и не заинтересована в самостоятельности Западноевропейского оборонительного союза как подчиненного ЕС. Так или иначе, в итоге создания политического союза Европейское Сообщество определилось в качестве субъекта внешней политики и политики безопасности.

В-четвертых, Европейское Сообщество представляет собой рынок континентального масштаба. Он принес европейцам неоспоримые выгоды.

Перечисление прагматических целей ЕС можно было бы продолжить. Следует еще раз подчеркнуть, что дальнейшее складывание политической идентичности Европы будет и впредь руководствоваться прагматическими задачами. Осознание культурного и религиозного единства истоков Европы само по себе не имело бы достаточной силы для создания единства на политическом уровне.

Тот факт, что политическая идентичность может формироваться не благодаря славному прошлому, а благодаря нынешним успехам, с трудом воспринимается политическими романтиками. Успех европейского

объединения означает, что если бы вытекающие из него выгоды не были очевидными, то не пригодились бы исходящие из интеллектуальных кругов напоминания о культурном единстве Европы.

Джан Энрико Рускони (Италия) поднимает вопрос о европейском республиканизме<sup>1</sup>. Активные граждане, заботящиеся об общем благе, – вот добродетели, находящие свое выражение в «любви к родине», патриотизме. Но распространяются ли они на такую родину, как Европа? Классический республиканизм опирался на идею отчизны. Означает ли европейское гражданство, записанное в паспортах, что существует европейский народ, обладающий чувством европейской принадлежности, с обязательствами солидарности, не вступающей в противоречие с существующими национальными чувствами? Для ответа на этот вопрос недостаточно противопоставления понятий этноса и демоса: демос как сообщество политически активных в республиканском духе граждан требует уточнения в следующих направлениях.

А. Вопреки националистическим представлениям этнос никогда не составлял основу народа. Этнокультурные элементы участвовали в построении демократических национальных государств. Современные европейские государства основаны на народных демосах.

Б. В Европе не сложился, однако, европейский демос, сравнимый с демосом отдельных народов. Европейский народ пока существует лишь как избиратель.

В. Это ставит вопрос об усилении коммуникации между гражданами отдельных стран. Эта проблема сохраняет свою актуальность, даже если бы удалось расширить права Европейского парламента.

Если рассматривать проблему с точки зрения существующих институтов, Европа является объединением государств, которые приняли такое решение, исходя из собственных интересов, ограничив при этом свой собственный суверенитет, но не уступая его при этом наднациональному и федеральному органу. Другими словами, каждое препятствие на пути к единой Европе связано с реликтами национального суверенного государства.

Здзислав Краснодембски<sup>2</sup> уделяет внимание вопросу о соотношении между национальной и европейской идентичностями, а также тому, в какой мере обе формы тоталитаризма, разрушавшие

---

<sup>1</sup> Rusconi G.-E. Europejski republikanizm? – P.91–100.

<sup>2</sup> Krasnodębski Z. Pewność Europy. – P.101–116.

Европу в XX в., имели европейское происхождение. В Польше понятие Европы носило нормативный характер, обозначало цель, к которой следует стремиться, модель цивилизации, сравнение с которой подчас служило поводом для самобичевания. Реми Браг в книге о европейской культурной идентичности характеризует ее как римскую, римско-католическую, следовательно, заимствующую, вторичную. Европа, согласно Брагу, обладает способностью ценить чужое: отсюда открытость и универсальность европейской культуры, ее способность воспринимать ценности общего порядка.

С этой точки зрения поляки, в чьей культуре преобладает римско-католический элемент, – настоящие европейцы. Их ориентация на Рим широко известна. Правда, для значительной части европейцев это скорее синоним отсталости, централизма и т.д. Поляки как главные представители «латинской Славии» противостояли «Славии ортодоксальной», «третьему Риму», ориентируясь на Рим первый.

Одна из проблем Европы – неясность ее восточных границ. В свое время было замечено, что старая Западная Европа имела те же самые границы, что империя Каролингов. И сегодня не представляется случайным факт, что границы между западным и восточным христианством снова выступают как естественная граница Европы. Во всяком случае, трудности российской демократии и рыночной экономики выглядят как имеющие глубокие исторические корни.

Разумеется, граница – это один из способов самоидентификации, но не нечто закрытое. Польша против закрытия своих восточных границ, ибо это означало бы отсекание исторической памяти: ведь некогда ее территория включала часть Литвы, Украины, Белоруссии.

Сегодня вопрос о восточной границе Европы становится вопросом о ее самоидентификации. Во времена существования «железного занавеса» можно было питать иллюзию, что тоталитаризм есть нечто чуждое европейской истории. Сегодня наблюдаются попытки ослабить значение 1989 г. – года объединения Германии. Его рассматривают как дело рук Горбачева, Коля и Буша, забывая о том, какую роль в процессе перемен сыграли польское Движение солидарности, венгерские повстанцы, борцы за гражданские права в Восточной Германии. В Западной Европе вряд ли помнят, что в Польше национальное самосознание развилось едва ли не раньше, чем в Германии и Италии, и что Речь Посполитая с 1573 по 1772 г. была единственным в Европе крупным государством, где политический строй опирался на

демократические принципы. Сознают ли немцы, что поляки сыграли, пожалуй, большую роль в их освобождении от нацизма, чем французы? Исключение из исторической памяти стран Центральной и Восточной Европы постепенно преодолевается.

Идеализация Европы, в свою очередь, уступает место более трезвому взгляду. Европа – это место, где разразились две мировые войны, она является также колыбелью двух типов тоталитаризма. Здесь произошел Холокост. С Европой связана не только элитарная культура, но и угроза гражданской войны. Европейская традиция амбивалентна и нередко саморазрушительна.

При описании европейской культурной идентичности подчеркивается ее открытость, внутренняя напряженность, самокритичность. Как считает польский философ Лешек Колаковский, основные черты европейской культуры – способность сомневаться в самой себе, неустанная самокритика и поиск, отсутствие самодостаточности и самодовольства. Сомнения и беспокойство составляют духовную силу Европы. Колаковский писал о колебаниях между сомнением и уверенностью; Джанни Ваттимо пишет не о колебании, а об отдалении от сакральных истоков, о процессе секуляризации как характерной черте современной европейской культуры. Автор выражает согласие с участниками коллоквиума Реми Брагом и Дж. Ваттимо в том, что европейская идентичность носит христианский характер. В конце XX в. появились признаки возвращения к религиозно-политическому аспекту ее идентичности – в первую очередь, в Италии и в Польше.

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ: ПРОБЛЕМА СООТНОШЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ И ЕВРОПЕЙСКОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ**

После Маастрихтского договора вопросы соотношения национального и наднационального компонентов в европейском объединении вновь заняли важное место в сознании ее граждан. Введение общей валюты подстегнуло этот процесс.

«Путь, пройденный в направлении углубления интеграции, не уменьшил ни способности государств-членов сохранять контроль над этим процессом, ни их желания защитить свои полномочия, – пишет политолог Стефано Фелла. – Государства-члены осуществляют свой

контроль над Советом Министров ЕС, и саммит в Ницце не изменил положения. Сохраняющееся стремление защитить национальный суверенитет определяет их позиции по отношению к любым вызовам и угрозам таким традиционным бастионам национального государства, как политика в социальной сфере, сфере безопасности и международных отношений» (45, с. 203).

«Крайнее нежелание ЕС открывать свои границы для свободного передвижения людей странным образом противоречит его поддержке ничем не стесняемого передвижения товаров, капиталов и финансов... Поистине, это “крепость Европа”», – пишет венгерский исследователь Энрике Бануш.

«Этот менталитет “европейской крепости”, – отмечает он, – отражается в культурной политике ЕС. Последняя фактически демонстрирует силу националистических чувств, преобладающих в мышлении стран-членов... Инициативы, предпринимаемые под вывеской европейской культурной политики, никоим образом не ведут к созданию “европейской идентичности”. Отчасти проблема коренится в стремлении ЕС подчеркнуть “культурное разнообразие” стран-членов и уважение к нему. Тем не менее на протяжении истории “соткалось лоскутное одеяло Европы” с местными, региональными и европейскими элементами» (16, с. 208).

Предполагалось построить Европу постепенно, давая странам-членам время привыкнуть к идее федерации. Однако государства не желают отдавать власть новому супергосударству. Более того, народная озабоченность по поводу ЕС растет, по мере того как его воздействие и конечная цель – «все более тесный союз» – осознается все шире.

«После 50 лет европейской интеграции мы имеем не Соединенные Штаты Европы, но скорее с трудом управляемый продукт трений между стремлением к национальной автономии и сохраняющейся потребностью в сотрудничестве», – отмечает Э.Бануш.

Говоря о европейской идентичности и культуре, автор отмечает, что привязанность граждан к Европе (48%) ниже, чем к деревне (85%), региону (87%) или к стране (88%). Понятие европейской идентичности было навязано сверху (16, с. 166).

Мнения членов о том, в каком направлении должен развиваться ЕС, весьма разноречивы. Все более вырисовывается оппозиция между сторонниками Европы, «которая говорит одним голосом», т.е. осуществляет общую политику в области иностранных дел,

обороны, экономики и труда, и теми, кто выступает за превалирование политики национальных интересов. Обе точки зрения достаточно глубоко укоренены в исторических особенностях различных стран, участвующих в европейском процессе. Они стали предметом обсуждения международного семинара «Национальные интересы и федералистские идеи в процессе европейского объединения» в Университете г. Сиены, материалы которого опубликованы в виде монографии (25).

Цель обсуждения – дать историческую панораму различных подходов к дилемме, стоящей перед европейскими государствами: федерация или нации? Робер Биделе (Ун-т Суонси) в статье «Дебаты о федералистских последствиях европейского валютного союза»<sup>1</sup> ставит вопрос о том, почему дебаты приобрели такую остроту. Он подчеркивает, что до 90-х годов развитие ЕС сосредоточивалось на базовых вопросах (экономика, рынок труда и т.д.), не выходящих за рамки национального суверенитета. Эрозия последнего, незаметная, но постоянная, все же происходила по мере развития форм сотрудничества, однако не затрагивала политической сферы. При этом Европейский валютный союз (ЕВС) и обязательства Маастрихтского договора по развитию общей внешней и оборонной политики, непосредственно затрагивающие суверенитет государств, вызвали разноречивую реакцию и ранили национальные чувства.

В пользу валютного союза обычно выдвигались аргументы экономического порядка, и хотя они несомненны, но довольно скромны и проявятся в относительно отдаленной перспективе, тогда как в ближайшей перспективе «издержки и риски значительны, и их распределение между регионами, странами и социальными группами, составляющими Евросоюз, неравномерно» (25, с. 230). В то же время, «вне всякого сомнения, самые важные последствия Европейского валютного союза и главные аргументы в его пользу – не экономического, но политического порядка. Право чеканить монету и контролировать ее курс исторически стало важным атрибутом государственного суверенитета» (25, с. 231). Поэтому общая валютная и налоговая политика рассматривается как важный шаг к наднациональной (или федеральной) системе.

Но почему этот вопрос был поставлен так жестко именно в начале 90-х годов? Главный ответ, по мнению автора, следует искать в том, что с

---

<sup>1</sup> Bideleux R. Le débat sur les implications fédéralistes de l'Union monétaire européenne. – P. 229–250.



уничтожением «железного занавеса» в 1989 г. и окончанием «холодной войны» Евросоюз во многом утратил стимул к существованию. Переход от биполярного к многополярному миру, новый подъем национализма и сепаратизма тормозили силы союза и интеграции. В этих условиях сторонники интеграции сочли ЕВС подходящим средством, которое придаст новый смысл и станет новой движущей силой для стимуляции Евросоюза.

Ирония судьбы состоит в том, продолжает автор, что в ходе глобальной либерализации финансовых рынков, распространения кредитных карточек и электронной информации все идет к тому, что транснациональная финансовая интеграция скоро опередит узкие границы Евросоюза, и деньги в европейской экономической системе скоро перестанут существовать. «Национальная или единая, валюты перейдут в состояние курьезных реликтов прошлого, интересных лишь для коллекционеров» (25, с. 231).

Дж. Буккьянти (Сиенский у-нт) в статье «Конец холодной войны»<sup>1</sup> остановился на вопросе о том, насколько реально политическое единство Европейского Союза в современных условиях. Автор готов согласиться с Ж. Делором, который считает заключение политического договора преждевременным. По мнению автора, «Маастрихт войдет в историю в качестве зенита унитарного процесса, не слишком приспособленного к европейским целям. Необходимо новое переосмысление. Опыт научил двум вещам: европейское объединение невозможно с теми, кто этого не желает; только экономические инициативы недостаточны для продвижения по пути объединения» (25, с. 32). Импульс к политическому единству сегодня исходит от мира, полного опасностей. Так, французский премьер-министр Жюппе предложил распространить на всю Европу французские силы ядерного устрашения. Следовало бы опереться на группу стран Сообщества, занимающих абсолютно проевропейские позиции. Это «твердое ядро» – Франция, Германия, Италия, Испания – могло бы осуществлять политическое и стратегическое лидерство континента и дать импульс федеральному европейскому проекту.

В рамках единой Европы каждая страна неизбежно играет свою особую роль внутри Сообщества. Так, Италия – это страна, обращенная не только к Европе, но и к Средиземноморью, где у нее есть французский конкурент, а также, пока мир на Ближнем Востоке не установлен, –

---

<sup>1</sup> Bucciati G. La Fin de la guerre froide. – P.17–34.

конкурент американский. Италия – пограничная страна; к северу она граничит с бывшим коммунистическим миром, к югу – с зоной фундаментализма.

Идея Европы распространилась в Италии в XIX в. в связи с Рисорджименто, отмечает А. Ландуйт в статье «Италия между европейским идеалом и интеграцией»<sup>1</sup>. Дебаты о будущем государственном устройстве объединенной Италии сопровождались размышлениями о будущей европейской «федерации». В межвоенный период (1918–1945) идея Соединенных Штатов Европы противопоставлялась Лиге Наций как органу, не располагавшему полномочиями для обеспечения мира и порядка на континенте. Эти возражения сформулировал Луиджи Эйнаути, подчеркнувший также противоречие между ростом экономической взаимозависимости и существованием национальных государств, защищавших свой партикуляризм с помощью протекционистской политики.

Темы европейского федерализма и европеизма были сквозными среди сил всего европейского Сопротивления в годы Второй мировой войны. В этот период А. Спинелли и Э. Росси создают манифест «За единую и свободную Европу», известный как «Манифест Вентотене», ставший теоретической базой всего Европейского федералистского движения.

В послевоенный период Италия неизменно выступает в первых рядах сторонников Европы. Она поддержала вступление в Сообщество Англии, Дании и Ирландии. В 80-е годы она играет ключевую роль в поддержке присоединения Греции (1981), Испании и Португалии (1986) – после падения авторитарных режимов в этих странах, исключавших их из европейского концерта демократических государств, а также сознавая, что эти страны, став членами Сообщества, переместят центр тяжести последнего к Средиземноморью.

Однако, выступая за политическое единство, Италия занимает не столь однозначную позицию в вопросе валютного объединения, заключает автор (25, с. 47).

Ж. Валетт в статье «Франция и идея европейского федерализма»<sup>2</sup> отмечает, что «нет ничего более чуждого французской политической культуре, чем федералистская идея. Эта культура сложилась вокруг централизованного государства, вот уже три столетия суверенного,

---

<sup>1</sup> Landuyt A. L'Italie entre l'idéal européen et l'intégration. – P.35–48.

<sup>2</sup> Valette J. La France et l'idée du fédéralisme européen. – P.49–62.

государства национального, граждане которого объединены общей идеей» (25, с. 49). Поэтому идея делегирования части суверенитета здесь представляется особенно трудной и абстрактной. Первые шаги к европейскому объединению связаны с именем Жана Монне и носили экономический характер, направленный на организацию свободного рынка между шестью европейскими странами. Все изменилось со времени подписания Маастрихтского договора, участники которого приняли систему обязательств и санкций за их нарушение, налагаемых техно-кратическим органом (администрацией Евросоюза), не несущим политической ответственности. Все французские государственные деятели были против такой эволюции. Для французского правительства с 1950 г. Европейское Сообщество было скорее средством держать под контролем федеральную Германию, обеспечивая неявное признание преобладания Франции, что одобрительно воспринималось французским общественным мнением (25, с. 52). Сам генерал де Голль поддерживал Европу суверенных государств, но возражал против наднациональных институтов.

С окончанием «холодной войны» французское правительство столкнулось с двумя новыми проблемами: как сдерживать объединенную и мощную Германию в Европейском сообществе? Как интегрировать в него государства, едва вышедшие из сферы влияния бывшего СССР? Миттеран принимает решение укрепить Сообщество, придав ему компетенцию в области валюты. Жак Делор публикует доклад об экономическом и валютном союзе. Миттеран использует французское президентство Сообщества для продвижения проекта и созыва межправительственной конференции (январь 1991 г.).

В мае 1984 г. Миттеран, выступая перед Европарламентом, подтвердил, что поддержит договор о Евросоюзе с федералистским устройством. В этом он пошел навстречу пожеланиям канцлера Коля, которые тот высказал после объединения Германии. Эволюция в этом направлении может выразиться лишь в новых уступках Германии, считает автор (25, с. 56). Однако путь к европейской федерации еще долг.

Французские специалисты по общественному праву постоянно задаются вопросом о средствах поддержания равновесия между двумя типами власти – федеральной и национальной. Европейские власти, лишаящие государства их полномочий, вызывают обеспокоенность политических наблюдателей перед появлением единого федерального

государства, автономного по своему статусу и присвоившего «королевские права» французского государства, начиная с права чеканить монету. Кроме того, эта политика слишком соответствует интересам Германии. Ее руководители стремятся создать Европейскую федерацию, подобную их собственной. К тому же зона евро есть зона марки, в системе Центрального Европейского банка преобладание Германии бесспорно. Только восточноевропейские государства, поддержанные Германией, допущены в зону евро. Так европейский центр тяжести смещается к востоку, тогда как Франция не может пренебрегать своими интересами в Средиземноморье и в Африке. Сегодня мы далеко ушли от голлистского видения Европы государств, считает автор. Преобладание получили германские концепции, поддержанные Францией. Тем временем во Франции зреет критика недостатков «федералистских» текстов, как и рисков валютного союза.

Отношения между Европейским Союзом и входящими в него государствами являются предметом рассмотрения видных европейских и американских исследователей. Природа этих отношений и, в более широком плане, воздействие европейской интеграции на самый способ изучения европейской политики сгруппированы в три раздела книги под редакцией профессоров Оксфордского университета «От национального государства к Европе?» (34), посвященные следующим вопросам. Каково воздействие европейской интеграции на национальную политику? В какой степени существование ЕС бросает вызов существующим подходам к изучению национальной политики? Насколько уместны попытки изучать ЕС, опираясь на методы анализа, традиционно использовавшиеся при изучении национальных государств?

Первая часть «Евросоюз и государства-члены» содержит исследования эмпирического характера. Эли Коэн в статье «Валютный суверенитет, внутренняя политика и межправительственное соглашение»<sup>1</sup> подчеркивает, что исследование валютной политики позволяет проследить историю процесса принятия решений на национальном и европейском уровнях. «Евро породил союз Франции и Германии, – утверждает исследователь. – Именно потребность Франции и Германии в более тесной связи друг с другом по причинам как внешне-, так и внутривалютным, может объяснить переход евро из экономического проекта в политическое решение» (34, с. 12).

---

<sup>1</sup> Cohen E. Monetary Sovereignty, Domestic Policies and Intergovernmental Accord. – P.11–28.

Что же заставило обе страны отказаться от своих валют и перейти к абсолютно новому политическому и экономическому порядку? Автор отмечает последовательное ослабление позиций франка, неспособного противостоять инфляции, и укрепление позиций немецкой марки на протяжении 70–80-х годов. Так вновь всплыл вопрос о валютной интеграции, инициатором которой поначалу была Франция. Удобным поводом стало объединение Германии в 1989 г. «Переговоры между обеими странами были интенсивными и завершились взаимными уступками: Франция соглашалась принять условия германского объединения в обмен на ускорение европейской валютной интеграции» (34, с. 17). Так возник валютный союз, евро и Центральный Европейский банк, управляв-шийся по принципу: одна страна – один голос. Политическая подотчетность наднационального органа власти априори слабее, чем национального. Поэтому за Банком оставлена ограниченная сфера деятельности – поддержание ценовой стабильности.

Передача компетенции, создание неизбираемых органов власти, ослабление общественной системы вмешательства заметно ослабили способность правительств осуществлять контроль в экономической сфере. Тем не менее нет оснований говорить о конце национального государства, о Европе как построении *sui generis* и об объединяющем воздействии законотворческих норм, создаваемых Европейской комиссией и Судом. Европейский валютный союз, как и Единый Акт, и весь процесс европейской интеграции, есть продукт межправительственных соглашений. При этом правительства весьма слабо учитывали общественное мнение и позиции групп интересов в своих странах. Создается относительно автономное пространство, в котором взаимодействуют национальные бюрократии и органы власти из Брюсселя.

Итак, приходит к выводу автор, Европейское Сообщество – это не чисто международная организация; поэтому классическая теория международных отношений неприменима к описанию ее архитектуры, функционирования и способа взаимодействия между государствами и институтами Сообщества. Однако институты эти не автономны, поскольку сфера их деятельности, переданная им государствами, ограничена, и государство может увеличивать число неизбираемых органов, поручая им сегменты общественной политики. Едва ли можно провести разграничение между пере-распределительной политикой, требующей народного согласия, т.е. национальной, и регуляторной

политикой европейских властей. Возникают сомнения в жизнеспособности нынешней модели Сообщества, в которой сочетаются межправительственные соглашения, делегированные органы власти с их частичной автономией и неизбираемые, неподотчетные органы власти, охватывающие все более широкую политическую сферу действия.

Ив Мени в статье «Национальные квадраты и европейский круг: проблемы адаптации»<sup>1</sup> приходит к следующим выводам. Европеизация национальных политических систем происходит в двух направлениях. С одной стороны – произвольный политический выбор в пользу интеграции во имя ценностей (стремление к миру, благополучию, выгоды благодаря принадлежности к клубу избранных). Но, невзирая на этот выбор, Европеизация идет своим собственным путем, будучи приведена в действие государствами-членами, однако теперь уже вне их контроля. Так, желая укрепить рыночную либерализацию, Маргарет Тэтчер была вынуждена пойти на более высокую степень интеграции. Укрепляя Европейское Сообщество, Миттеран должен был проглотить горькую пилюлю рынка. С другой стороны, противодействие Европеизации может быть выражено различными путями, с помощью временных отсрочек, поправок и др. Однако, несмотря на всем известные колебания, отступления и отсрочки, процесс развивается, не поддаваясь контролю тех, кто формально должен его поддерживать. Разрыв между демократически узаконенным процессом принятия решений на национальном уровне и политикой, проводимой *de facto*, никогда не был столь велик.

В определенном отношении ситуация в Европе напоминает положение национальных государств в XIX и начале XX в. Законность правительства связана с расширением голосования (формальная легитимация) и созданием государства благосостояния (сущностная легитимация). Сегодня в Европе еще предстоит изобрести процедуры и меры, способствующие переходу от правления элиты без народа к правлению элит, узаконенному европейскими народами. Предстоит решить проблему большой важности, поскольку еще не найден способ функционирования европейской политической системы, которая не была бы плохой копией модели национального демократического правительства (34, с. 44).

---

<sup>1</sup> Menie I. National Squares and European Circle: the Challenge of Adjustment. – P.29–46.

Пьер Гремьон в статье «Государство, Европа и Республика»<sup>1</sup> утверждает, что для понимания запутанных отношений между этими тремя источниками власти следует обратиться к событиям полувековой давности. Необходимость модернизации во Франции стала очевидной после поражения в 1940 г. В ходе послевоенного восстановления государство приобрело ряд новых функций: оно усвоило кейнсианскую стратегию и усилило орудия вмешательства в социально-экономическую сферу. Оно воплощало национальный интерес, и его кадры – выпускников Национальной школы администрации (ЕНА) – объединяла своеобразная этика служения делу социальной реформы. Модернизация осуществлялась не институтами, но небольшим меньшинством в «тайном союзе» с государством, сосредоточившимся вокруг комиссии по планированию. В то время Генеральный комиссариат Плана и его ответвления составляли нечто вроде альтернативного института по принятию решений, находившегося на равном расстоянии между административной машиной и парламентом.

Так возникла система смешанной экономики, которая, в свою очередь, привела к социал-демократизации общества. Левые политические партии оказались не в состоянии это сделать. Две выдающиеся фигуры, которые связывают с модернизацией страны, – Пьер Мендес-Франс и де Голль – подчеркивали свою отчужденность от политической деятельности как таковой, воплощая политическую волю и решимость администрации как выражение «общего интереса».

В отличие от Германии и Италии проевропейские движения во Франции имели слабое влияние во французском обществе. «Отсутствие идейной базы для федералистских идей отчасти объясняется их видимым противоречием с понятием единой и неделимой Республики. Во многом это было связано с тем фактом, что Франция в 50–60-е годы была больше озабочена тем, как преобразовать свою империю во Французский союз, предпочитая этот проект европейскому» (34, с.48). Подписание Римского договора в 1957 г. в разгар Алжирской войны и подъема правого экстремизма прошло почти незамеченным для общественного мнения. В то время ключевой фигурой был социалист Поль-Анри Спаак, бельгийский министр иностранных дел, проводник американского влияния в Европе. Открытие французской экономики в результате участия в Общем рынке, осуществленное правительством социалистов,

---

<sup>1</sup> Gremion P. State, Europe and Republic. – P.46–59.

таило скрытые противоречия с французской моделью модернизации. Устранение торговых барьеров снижало активную роль государства; к тому же философия новой Европы имела в качестве истока германскую социальную рыночную экономику, неизвестную и чуждую Франции. Контраст между двумя странами разителен, если сравнить послевоенное влияние кейнсианских идей. Годы национал-социализма привили в послевоенной Германии стойкое отвращение к государственному вмешательству. В то же время концепция социальной рыночной экономики хорошо согласовалась с бисмарковской традицией социального страхования, которую германские промышленники сумели сделать независимой от государства. Наконец, центральным орудием германского возрождения ФРГ стала монетаристская политика во главе с Бундесбанком. Революционное движение 1968 г. означало, по мнению автора, отказ от сил, которые до сих пор осуществляли модернизацию с помощью государства. После 1968 г. уходят главные политические фигуры, которые персонафицировали послевоенное национальное восстановление. Отход от плана стал заметен при президентстве Помпиду, который сочетал индустриализацию с укреплением первичных институтов французского общества (семья, местные советы, традиционные административные органы власти), что лишало план мобилизующей роли. Росла неприязнь к выпускникам Национальной школы администрации, этому питомнику кадров высшего чиновничества. Тем временем усиливалось влияние европейских институтов. Хотя социалистическое правительство, пришедшее к власти в 1981 г., продолжило политику усиленного государственного вмешательства, «наблюдался упадок социалистических идей и рост центральной роли Европы» (33, с. 54). Президентом Европейской комиссии стал Жак Делор, вложивший много энергии в подготовку Единого Акта. При исследовании его действий и заявлений, пишет автор, становится очевидным, что «в представлениях Делора Европа могла быть использована в качестве замены почившей системы планирования как средство мобилизации действующих лиц» (34, с. 55).

Кризис институтов во Франции вытекает из постепенного ослабления республиканской модели, зажатой между двумя моделями модернизации и все менее способной абсорбировать производимое ими давление. Руководимая государством модернизация постепенно дестабилизировала «республиканский синтез», осуществленный некогда Третьей республикой. Характерными чертами последнего были централизация и ограничение роли государства в консервативном



обществе, представленном миром небольших городков и местной элиты – нотаблей. После войны в центре внимания оказалась не республика, но революция: то это была «национальная революция Виши»; то «Свободная Франция» под руководством де Голля; то соперничество между внутренним некоммунистическим Сопротивлением и компартией с ее лозунгом «от Сопротивления к Революции». Республика снова оказалась в центре внимания граждан как следствие трех важных причин: наследие мая 1968 г., крах советского коммунизма и возникновение крайнего национализма. На фоне этой слабеющей республики и произошло голосование на референдуме относительно Маастрихтского договора. Незначительный перевес утвердительных ответов свидетельствовал, что Европу принимают, но без энтузиазма. Анализ голосования показал, что чем выше уровень образования, тем больше утвердительных ответов. Играл роль и географический фактор: в регионах с преобладанием католицизма больше сторонников единой Европы, их меньше там, где распространен антиклерикализм.

Таким образом, заключает П. Гремион, строительство «Третьей Европы» (после Маастрихта) ускорило распад социально-экономического здания, построенного государством после 1945 г., и вызвало растущую напряженность между ней и республиканской культурой, ослабленной как в ее устремлениях, так и в институтах (34, с. 58).

Стэнли Хофман в статье «Два изменения во Франции»<sup>1</sup> касается конституционной системы режима Пятой республики и проблемы «европеизации». Франция была основным инициатором европейской интеграции, выдвинув План Шумана 1959 г., и одновременно сомневающимся и неохотным участником процесса, который, как она опасалась, выйдет из-под национального контроля. Так, Франция выдвинула и сама же отвергла проект Европейского оборонительного сообщества (1950–1954); поддержала Общий рынок, учрежденный Римским договором 1957 г., но при генерале де Голле (1958–1969) выступила против любой формы наднациональной интеграции. Наконец, Франция выступила за Единый Акт 1987 г., согласно которому создана обширная сфера решений, принимаемых квалифицированным большинством, и за Маастрихтский договор с его решением о

---

<sup>1</sup> Hoffmann S. Two French Changes. – P. 60–66.

Европейском валютном союзе. Но Маастрихтский договор получил менее 51% голосов на референдуме в этой стране.

В течение этого времени во Франции аргументация сторон в дебатах о Европе не слишком изменилась. В 1950-е годы сторонники интеграции и наднациональных институтов заявляли о необходимости франко-германского примирения, отмечали экономические преимущества снятия торговых барьеров внутри Европы и подчеркивали, что только объединенная и сплоченная Европа сможет говорить на равных с США. Таким образом, объединение полномочий стран-членов, влекущее уменьшение их суверенитета, соответствовало их собственным интересам, в том числе интересам Франции. Теперь, когда франко-германское примирение достигнуто, а Германия объединена, «европеисты» более озабочены необходимостью «европейской Германии», нежели ее «рэнацио-нализацией» в центре Европы.

Критики европейского строительства часто подчеркивали, что они не против европейской конфедерации государств и что они противятся только «бюрократической и технократической» Европе, в которой ключевые решения принимаются безликими наднациональными чиновниками (Европейская комиссия), банкирами (новый Центральный банк) и судьями (Европейский суд), которые неподотчетны народам Европы. Фактически в центре внимания стоит защита национального суверенитета, понимаемого как нечто священное и неприкосновенное, и опасение доверить важные секторы общественной жизни чужакам, чьи традиции и политика весьма отличны от французских. Тем, кто опасается «неевропеизованной» Германии, французские националисты противопоставляют опасения перед объединенной Европой, в которой господствовала бы Германия. В ответ на аргумент, согласно которому европейское квазигосударство может лучше противостоять американской власти, чем отдельные страны-члены, националисты возражают, что при отсутствии «европейской нации» подобное квазигосударство лишено демократической легитимации, необходимой для выполнения такой роли, и что это приведет только к ослаблению авторитета французского государства как стенового хребта французской нации. С самого начала «суверенистов», как назвали их французские комментаторы, можно найти и слева, и справа. В ходе борьбы вокруг Европейского оборонительного сообщества (ЕОС), как и вокруг Маастрихтского договора, оппонентами были: слева – компартия и «якобинское» крыло Соцпартии, стремившиеся уберечь Республику от

иностранного вмешательства, а справа – многие голлисты и традиционные националисты.

Это не значит, что ничего не изменилось за последние 50 лет. Обозначились две тенденции. Первая: лагерь оппонентов интеграции приобрел новую энергию и новые аргументы по мере того, как Общий рынок переходил к политике открытой конкуренции даже во французском общественном секторе, состоящем из национализированных общественных служб. Франция всегда неохотно принимала либеральную экономику, она располагала сильным протекционистским и интервенционистским государством, нередко определявшим свою миссию как защиту слабых против капиталистической конкуренции.

Вторая – несмотря на новые моменты в их аргументации, «суверенисты» утрачивают почву под ногами по разным причинам. Во-первых, стало труднее выступать против «безродных» бюрократов в системе, где ключевые решения принимаются не Комиссией, но Советом глав государств и правительств или министров, т.е. на межправительственном, но не на наднациональном уровне. Во-вторых, «малая Европа» уже превратилась в «большую Европу», т.е. процесс интеграции неустойчив. В-третьих, содержание понятия суверенитета сильно размыто не только процессом строительства единой Европы, но и процессом глобализации. Другими словами, отмена барьеров между членами ЕС дополняется открытием границ перед остальным миром, что предусмотрено соглашениями Всемирной торговой организации (ВТО). В-четвертых, многие из «суверенистов» с опасением относятся к американской гегемонии в области внешней и оборонной политики – вспомним отношение Франции к НАТО. Они сознают, что надежда на сопротивление диктату Вашингтона заключается не в суверенной французской дипломатии и армии, но в общеевропейской внешней политике и обороне. В-пятых, самый пылкий защитник национального суверенитета в ЕС, Великобритания, усвоила более проевропейскую позицию при правительстве Тони Блэра. И наконец, процесс европейской интеграции зашел слишком далеко, став необратимым.

Это не означает, что «национальный» лагерь сдался. На выборах в Европейский парламент весной 1999 г. различные его представители получили 40% голосов. Правда, это скорее протест против неизбежного, нежели конструктивная альтернатива. Экономическая и административная элиты страны, как и большинство интеллектуалов,

занимают прочную проевропейскую позицию. Они видят перспективу в развитии союза, который Делор назвал «федерацией наций»: это политическая целостность, вытекающая из национальных государств и существующая над ними. Покуда нет ни настоящего европейского общественного пространства, ни настоящего европейского гражданского общества, эта целостность может представлять угрозу властям стран-членов, но не является соперником существующих наций. Во всяком случае, все больше сфер общественной и политической жизни сегодня требуют взаимодействия с европейскими институтами (34, с. 65).

Хью Беррингтон и Род Хейг в статье «Чем дальше от Англии: британское общественное мнение и Европа»<sup>1</sup> рассматривают общую тенденцию в колебаниях британского общественного мнения относительно Европы; они отслеживаются давно, однако, на взгляд авторов, вне исторического контекста. Выборы в Европарламент, проведенные в 1999 г., дали возможность избирателям выразить свое отношение к политике ЕС. Консерваторы получили 36 мест, а лейбористы 29 – значительный сдвиг со времени предыдущих выборов, когда лейбористы получили 62 места, а консерваторы – 18. Выборы показали также, что избиратели решительно отвергают евро (именно консерваторы вели кампанию за сохранение фунта стерлингов) и настроены против расширения полномочий Брюсселя. Однако правы ли комментаторы, посчитавшие, что выборы озаменовали конец беспрецедентных успехов «нового лейборизма»? Ведь известно, что популярность лейбористов обычно выше, когда они в оппозиции, и снижается, когда они в правительстве. Другими словами, британский избиратель ведет себя по-разному на выборах местных, общенациональных и европейских.

В течение последних 40 лет ежегодно проводился опрос общественного мнения по вопросу: «Должна ли Британия оставаться членом Европейского Сообщества, или ей следует выйти из него»? С 1983 по 1986 г. перевес голосов «за» был незначителен; в 1990 и 1992 гг. – заметно вырос, достигнув 72–76%; а в 1997 г. упал до 55%. Авторы дают следующее объяснение. «Маастрихтский договор заметно расширил полномочия Сообщества. Те, кто соглашался с вступлением в ЕЭС, считали его поначалу чем-то вроде зоны свободной торговли; а теперь обнаружили, что цели его европейских коллег на континенте идут

---

<sup>1</sup> Berrington H., Hague R. The Further Off from England: British Public Opinion and Europe. – P. 66–96.

гораздо дальше, нежели его собственные. Это можно сравнить с положением человека, севшего в лодку для прогулки и обнаружившего, что он дал согласие на долгое и полное опасностей путешествие. Перспектива более тесного союза встретила скептический ответ, причем даже среди консервативной элиты» (34, с. 73). Авторы приходят к выводу, что сегодня голосование в пользу той или иной степени участия Великобритании в ЕС уже не совпадает с партийной принадлежностью. Объяснение этому приходится искать не внутри страны, а за ее пределами. Парадоксально, но в этом сказывается динамизирующее воздействие самого Европейского Союза (34, с. 92).

Проблемы Европейского Союза регулярно обсуждаются на страницах французского либерально-демократического журнала «Деба». С какого рода препятствиями сталкивается ЕС сегодня, в канун принятия конституционного договора и расширения числа участников до 25? В журнале представлены две различные точки зрения на последствия объединения континента и роли наций. Третья статья посвящена проблемам «политической Европы».

Европа продвигается в своем развитии, но вместе с этим растет неуверенность в конечной цели европейского строительства, в особенности после ликвидации советской угрозы, покончившей с разделением континента. По выражению Жака Делора, сегодняшняя Европа – это «неопознанный политический объект». Расширение Евросоюза делает еще более размытым осознание ею собственной идентичности.

Разумеется, Европа не может стать ни простой зоной свободного обмена между государствами-нациями, объединившимися ради совместного процветания, ни национальным государством с федеральным устройством, считает М. Гоше. Однако «европейская история – это лаборатория по созданию наций» (30, с. 51). Нация – это особая форма сохранения культурных особенностей данной цивилизации, которая неизбежно ей сопутствует. В этом смысле цивилизация нуждается в нациях. Однако и нация теряет смысл в глазах ее граждан, если замыкается в автаркическом одиночестве. Поэтому существуют серьезные основания считать, что мы еще длительное время будем иметь дело с парой «цивилизация – нация». В этом состоит суть европейской проблемы. Между европейскими нациями установлен прочный мир; призрак гражданской войны устранен; чувство близости и общности судьбы никогда не было так сильно между ее народами. Тем не

менее Европейский Союз не может принять форму большой европейской федерации, о которой мечтали ее создатели. То, что связывает, есть в то же время и то, что разделяет. Интенсивность стремления к цивилизационному единству уравновешена национальным началом, тем более неискоренимым, что оно стало в значительной степени бессознательным. Сила последнего – не в громких заявлениях, а в том, что они функционируют как некая точка отсчета. Уйдя в тень подсознания, они стали непреодолимыми.

Растущая неопределенность относительно будущего облика европейской политической целостности связана не только с институтами, но и с идентичностью. Немало обозревателей заметили, что эпоха европейского строительства закончена. «Пресловутый “подход Монне” исчерпан. “Европа для народов”, но без народов дала все, что могла, – считает М. Гоше. – Размышлять о каком-либо обновлении европейского проекта можно только на основе разумной оценки сдержек и противовесов, присущих диалектике наций и цивилизаций. Пора извлечь уроки из нашего опыта: эта цивилизация может покоиться только на активном участии наций» (30, с. 66).

Точке зрения Марселя Гоше возражает Ульрих Бек: «Вообразим на мгновение, что Евросоюз обратился за разрешением вступить в Европейский Союз. Что произойдет? Его кандидатура будет отвергнута по той простой причине, что ЕС не соответствует ни своим собственным критериям демократии, ни тем, которые требуются, чтобы стать членом Союза» (41, с. 67).

Эмпирическая реальность Европы ускользает от определения, что является предметом критики ее противников, выступающих за национальное государство. Однако утверждать приоритет нации – ирреально, заявляет автор, приводя следующие три аргумента.

1. Евросоюз – не клуб христианских держав. В самом деле, идентичности национальная и культурная не являются взаимоисключающими. «Вся идея Евросоюза основана на том, что можно быть одновременно немцем и французом или немцем и англичанином» (41, с. 68). Следует ли говорить о «диалоге культур», в частности исламской и западной, если они уже находятся в стадии взаимопроникновения? Их внутренние различия столь же важны, как и их различия с другими. Исламу или Западу принадлежат второе и третье поколения мусульман, отныне составляющих неотъемлемую часть каждой страны Сообщества? Арабская буржуазия? Восточные христиане? Израильские арабы? Список

исключений столь велик, что нарушает правило. Эмпирическая реальность входит в очевидное противоречие с презумпцией культурной однородности Европы. Европа становится все более космополитичной, а ее национальные идентичности – все менее исключаящими и все более включающими.

2. Космополитическая Европа миновала этап национальных государств. Она была сознательно задумана и строилась после Второй мировой войны как антитеза националистической Европе и связанным с ней катастрофам двух мировых войн. Этот проект рождался в среде групп и лиц, оказавшихся в рядах движения Сопротивления. Важно напомнить об этом и о вытекающих отсюда последствиях.

3. Европа немыслима в национальных категориях мышления. С национальной точки зрения возможны два взгляда на интеграцию и современную европейскую политику. Либо это федерализм, ведущий к суперфедеральному государству, либо межправительственный союз, ведущий к федерации государств. Обе модели уже не соответствуют нынешним реальностям. В структурном плане их можно назвать антиевропейскими. Ибо они не направлены на достижение основной цели: «многообразная Европа, Европа, содействующая расцвету разнообразия» (41, с. 70).

Это очевидно, если обратиться к идее федерации государств как защищающих свой суверенитет против экспансии обще-европейской власти. В случае же федерального супергосударства – это огромное этнокультурное национальное государство. Итак, либо одно еврогосударство (федерализм), без национальных государств-членов; либо межправительственный союз национальных государств, но тогда не будет Европы. Впрочем, сегодня сама национальная однородность – не более чем миф.

Нередко встает вопрос, почему национальные государства не выступают против единой Европы, если они и в самом деле ею недовольны. Ответ состоит в том, что они сохраняют возможность следовать своим собственным национальным интересам, оставаясь в рамках общей системы сотрудничества. В этом плане интересы Европы можно рассматривать как соответствующие интересам каждого отдельно взятого национального государства.

Упадок государства-нации в действительности означает упадок национального содержания государства. Возникает возможность построить систему космополитических государств, лучше решающих

проблемы, с которыми сталкиваются сегодня все нации: экономическая глобализация, транснациональный терроризм, экологический кризис и многое другое, что невозможно решать в рамках старого порядка, основанного на национальных государствах. И именно Европе под силу осуществить прыжок к государству космополитическому. Она показывает всему миру, что политическая эволюция государств и государственных систем не завершена; зато ирреальной стала национальная политика не только в Европе, но и повсюду в мире.

«Возможна ли еще политическая Европа?» – ставит вопрос Максим Лефевр (35). Сегодня Евросоюз включает 25 членов. Однако представляется, что он слабо подготовлен к этому расширению. Иракский кризис показал, что Европа разделена, неспособна оказывать решающее влияние на ход событий. Огромная работа, выполненная Конвентом по политическому обоснованию Европы на основе Конституции, оставила много вопросов.

Со времени существования европейской цивилизации стоит вопрос о ее политическом единстве. После краткой реставрации Западной Римской империи Карлом Великим европейская история увязла в поиске равновесия сил, которые привели к самым губительным войнам в истории человечества. Проблематика политического единства Европы не может, однако, быть сведена к мирной организации разнообразия. Вынужденная объединиться по отношению к американской державе, вокруг какого проекта возникает Европа? Между Европой-державой и «большой Швейцарией», между многополярным миром и евроатлантической однополярностью, между стремлением «цивилизовать» глобализацию и утверждением «общей обороны» европейское строительство по-прежнему находится в поисках своего пути. Независимо от того, состоится ли конституция, все менее вероятно, что расширенная Европа превратится в политически единый ансамбль (36, с. 73).

Сегодня Европа 25 держав представляет собой экономическую супердержаву, ее валовой продукт равен американскому. Какой вес она могла бы иметь, будь объединена политически? Но этого не произошло. Она по-прежнему остается только «пространством мира, свободы и демократии» (Жак Делор), моделью общества, примером равновесия между национальными и культурными идентичностями. Эта примерная Европа остается разделенной по многим вопросам внешней политики. Она не смогла утвердиться в качестве автономного стратегического



партнера, действующего на равных с США. Этот вопрос по-прежнему стоит для нее на повестке дня. Французское видение «державы Европы» в многополярном мире еще далеко от реализации: «Прежде всего, Европа объективно не имеет реальной стратегической автономии пред лицом американской гипердержавы. Ей, разумеется, никто не угрожает. Но во всех кризисах, которые могли бы поставить под угрозу спокойствие в мире, нет таких, где она могла бы обойтись без США: идет ли речь о нефти, о распространении ядерного оружия (Иран, Ирак, Северная Корея), подъеме мощи Китая или палестино-израильском конфликте. Даже балканские кризисы 90-х годов европейцы не могли разрешить самостоятельно» (36, с. 86).

США располагают сегодня подавляющим превосходством в области вооружений. Они несут более 40% расходов на вооружение в мире и более 2/3 военных расходов НАТО. Их расходы на оборону составляют 4% ВВП, в чем их европейские союзники существенно уступают (2,5% во Франции и Великобритании, 1,4% в Германии). Эксперты считают, что европейцы, расходуя вполтину меньше, чем США, на оборону, располагают лишь 10% реальной военной мощи последних.

Евроатлантическая асимметрия в будущем усилится еще более, в том числе по причине гораздо более низкого демографического роста. Европейцы нуждаются в США для обеспечения своей безопасности, тогда как американская сторона может обойтись и без них. В этих условиях европейской стороне остается играть роль «дополнительной силы». Эта концепция лежит в основе «европейской стратегии безопасности», принятой Европейским Советом Брюсселя в декабре 2003 г. При этом страны сохранили возможность влиять на принимаемые решения и порой критиковать их. Иракский кризис обнаружил «раскол» континента, противопоставив «старую Европу» (Франция и Германия) «новой Европе» (Великобритания, Испания и почти все восточноевропейские страны). Европа могла бы задаться целью стать полуавтономной державой, взять на себя поддержание мира в своей зоне влияния, во всяком случае, стать более уважаемым в глазах американцев партнером. Это предполагает не только развитие собственной военной мощи, но и решение вопроса о единстве действий.

Но проект политического объединения Европы наталкивается на существование наций, как средоточия политической власти, несмотря на возникновение наднациональных институтов. С 25 странами и 20 языками Европа все более будет напоминать скорее незавершенную

вавилонскую башню, нежели подлинную федерацию. Поэтому более реальна перспектива опоры на «твердое ядро». Это выражение употребил в 2002 г. Йошка Фишер, определив его как «центр гравитации». Однако и в этом случае сохраняется прежняя трудность: как преобразовать в единство различные национальные целостности. Кроме того, возникает барьер между избранными и прочими.

Последняя возможность произвести на свет политическую Европу (то есть действующую, а не просто умиротворенную) требует изменения парадигмы или признания, что мощь легитимирует мощь, другими словами – что несколько великих держав могут обладать достаточной целеустремленностью и средствами, чтобы увлечь за собой остальные европейские страны.

Кружок из трех или более держав в качестве «действующего сердца» Европейского Союза мог бы быть полезен. Однако остается дилемма: если его формализовать, это вызовет недовольство малых стран; если нет – он утратит структурирующий характер. Такие узкие кружки существовали и в прошлом, а сегодня ключевую роль в решении глобальных вопросов играет «восьмерка».

Важную роль играет франко-германская политическая ось. До настоящего времени она была необходимым элементом прогресса на каждом этапе европейского строительства. Она остается авангардом, предназначенным увлечь Великобританию и прочие страны, большие и малые, объединить их вокруг общих целей. Однако эта ось, чтобы быть сильной, должна стать настоящим стратегическим альянсом. Последнее же предполагает компромисс между французским проектом («Европа отечеств») и немецким («держава Европа»). Это требует как обсуждения внутриевропейских противоречий, так и систематического поиска общих позиций по отношению к США.

Таким образом, политическое единство остается проектом, весьма далеким от завершения. Немалые надежды возлагаются на Европейскую конституцию, соблюдение которой, однако, по-прежнему основано на доброй воле государств. Европейский министр иностранных дел внесет толику ясности и последовательности, но останется прежде всего посредником между государствами и комиссией. Вес больших государств в международной политике и, следовательно, во внешней политике ЕС будет намного превышать уравновешенность голосов в рамках квалифицированного большинства. Только сотрудничество великих

держав и европейского министра иностранных дел способны придать волю и целеустремленность европейской внешней политике.

Европейская политика, сопрягая внутренний и внешний суверенитеты, возникнет не завтра. Однако основные европейские державы сохраняют возможность укрепить общую волю ЕС и, следовательно, способность его влияния на американского союзника.

## **МОДЕЛЬ ЕВРОСОЮЗА: ФЕДЕРАЦИЯ ИЛИ КОНСОЦИАЦИЯ?**

В результате Маастрихтского и последующих договоров Европейский Союз трансформируется или в супергосударство, или во взаимосвязанную систему государств, природу которой еще следует определить. Так, Жискар д'Эстен, возглавивший Конвент по выработке европейской конституции, предложил его участникам четыре названия будущего союза: Европейское Сообщество, Европейский Союз, Единая Европа, Соединенные Штаты Европы.

Идея Европы – «супердержавы» находит выражение и в других формулах видных государственных деятелей. Председатель Европейской комиссии Жак Делор выдвигает формулу «Федерация государств-наций»; президент Жак Ширак – «Европа народов на службе граждан»; министр иностранных дел ФРГ Йошка Фишер видит будущую Европу как «федерацию с парламентом, президентом и единым правительством».

Новая ступень политической интеграции имеет три опоры: общий рынок, общая внешняя политика и политика безопасности, а также правосудие и юстиция. Расширяются компетенции Евро-парламента, отныне утверждающего состав Комиссии и важнейшие международные договоры. Намечено обновление институциональной структуры ЕС. Амстердамский договор (1997), Договор в Ницце (2000) и другие документы ЕС предусматривают не только общую валюту и социальное измерение, но и общую политику в сфере обороны и безопасности. С 2002 г. функционирует Конвент, занятый разработкой проекта Конституции, которая должна объединить все существующие договоры. «Каково бы ни было название будущей обновленной структуры, – констатирует отечественный исследователь Л. Глухарев, – элементы политической системы уже сложились. Созданный Маастрихтским договором Европейский Союз – это новое

качество в интеграционном процессе, политическая реальность. Это элементы формирования политической системы с единой европейской валютой, европейским гражданством, символической европейской армией, европейской идеологией «идентичности» (европейской семьи, европейского народа и т.д.). И, очевидно, это необратимая тенденция к более четко структурированной политической системе, объединяющейся на собственных цивилизационных ценностях Западной и Восточной Европы» (4, с. 30).

Какова бы ни была новая модель ЕС, в его лице мы имеем сравнительно однородную политическую систему из 25 государств, образующую один из мировых центров силы.

Процесс интеграции носит, по выражению Л. Глухарева, «конфликтно-компромиссный характер». Так, проблема соотношения национальной и наднациональной власти по-прежнему остается камнем преткновения. Национальный суверенитет как незыблемый атрибут государства, завоеванный в ходе трехсотлетней истории, продукт Вестфальской системы, прочно вошел не только в основные принципы государственности, но и в общественное сознание. После долгих дискуссий часть его, согласно Маастрихтскому договору, была делегирована Сообществу, когда был создан Европейский валютный союз. Однако по-прежнему нет единого мнения по вопросу создания федеральной структуры, что требует дальнейшего делегирования суверенитета. Этому последовательно противостоит Великобритания: ее министр иностранных дел Д. Стро предлагает определить европейскую модель как «союз суверенных государств». По мнению министра иностранных дел Швеции Анны Линд, «европейская демократия опирается на национальные правительства и парламенты». В Конвенте сложилась группа «суверенистов», требующих возвращения странам национальных компетенций (4, с. 37).

Во время конференции в Ницце, когда решался вопрос о кардинальной реформе Сообщества, высказывались опасения не только по поводу конфликта между «коммунитарным методом» и «национальным эгоизмом», но и по поводу «паралича власти» в расширенном до 25 членов Сообществе. При этом борьба за власть перемещается в сами наднациональные институты Сообщества. На роль европейского правительства претендует Еврокомиссия; Европарламент стремится усилить контроль над исполнительной властью, Европейский совет выполняет функции межгосударственного регулирования. Сложность формирования адекватной институциональной структуры, способной

обеспечить эффективное взаимодействие наднациональных, национальных и местных органов власти, возрастает в условиях расширения и усиления позиций «евроскептиков».

С 1980-х годов исследователи при анализе европейской политической системы нередко обращались к теории консоциации (консоциация первоначально – форма объединения, сохраняющая религиозные сообщества; методологически она может быть рассмотрена и как форма объединения, сохраняющая отдельные государства внутри сообщества. – Авт.).

Теория консоциации появилась в 60-е годы как способ анализа особых аспектов малых демократических государств Европы, и с тех пор сфера ее применения непрерывно расширялась. Видным теоретиком в этой области является Аренд Липхарт, на чьи работы ссылаются исследователи Евросоюза. На взгляд многих специалистов, европейская политическая система весьма отличается от федерации и конфедерации, выпадает из рамок традиционной типологии и нередко описывается как система *sui generis*. Этим вызвано обращение к консоциативному подходу как дающему выход за строгие рамки стандартных категорий. При этом речь идет, как подчеркивают М. Богардс (17), О. Коста и П. Магнетт (20), не просто о рассмотрении ЕС как типовой консоциации, а скорее о различиях между ЕС и остальными типами консоциаций. Евросоюз может быть рассмотрен как новая форма консоциации (ее можно назвать «межгосударственной консоциацией»), отличная одновременно от классической федеральной и от унитарной консоциаций.

Согласно А. Липхарту (35), три основных условия необходимы для образования консоциаций. Это, во-первых, долгая традиция ведения переговоров между сегментами, которые весьма постепенно институционализируются. Затем, в определенный момент их истории, происходит соглашение вокруг конституционного пакта, создающего основу для последующих переговоров в форме компромисса, гарантирующего защиту их интересов. Наконец, внешний контекст – потенциальная угроза их целостности – становится сильным побудительным мотивом к началу и продолжению подобных переговоров и компромиссов вопреки напряженности и трениям между сторонами.

Генезис Европейского Союза хорошо укладывается в эту схему. Все историки подчеркивали, что первые шаги в европейском строительстве могут рассматриваться как непосредственное продол-

жение европейских дипломатических традиций. Приобретенная еще во времена Венского конгресса привычка к переговорам для ослабления геостратегической напряженности была постепенно институционализирована. Многосторонние переговоры, включая неудачный опыт Лиги Наций, создали основу для переговоров об объединении Европы. Парижский и Римский договоры создали новые рамки для межгосударственных отношений. Каждая очередная фаза европейского строительства была подготовлена предварительно: учреждение Европейского Сообщества в 1957 г. было продолжением механизмов, созданных шестью годами ранее Парижским договором. Через 30 лет принятие Маастрихтского договора и Единого Акта, а затем договоры, принятые в Амстердаме и Ницце, лишь закрепили предшествующий переговорный процесс.

Все это напоминает процесс консоциативных соглашений. Многочисленные исторические исследования также показывают, что важнейшие договоры, которым предшествовали межправительственные переговоры, являлись результатом компромиссов между элитами, представлявшими интересы соответствующих «сегментов», и на молчаливой поддержке населения, которое зачастую не отдает себе отчета в сути проблемы.

Наконец, важную роль в образовании и консолидации подобных соглашений играет внешнее принуждение. Обстановка «холодной войны», побуждения к экономическому сотрудничеству с американской стороны и политическая воля европейских лидеров избежать риска социалистических революций – все эти факторы заметно способствовали устойчивым взаимосвязям. Позднее к ним добавились такие факторы, как снижение конкурентоспособности в 1980-е годы; падение Берлинской стены; рост новых угроз (распространение ядерного оружия, преступность, иммиграция и т.д.) в начале 1990-х годов; международный терроризм.

Если генезис Европейского Союза можно интерпретировать как консоциативный пакт между «сегментами», т.е. государствами, то остается вопрос, как определить консоциативное устройство системы институтов Союза. Возможно ли найти три основных элемента консоциации в ЕС? В отличие от Липхарта, считавшего ЕС федеральной моделью, авторы предпочитают говорить о функциональных субститутах основных элементов консоциации, указанных тем же Липхартом. Поскольку в качестве «сегментов» выступают государства,

институциональные механизмы между ними направлены на достижение компромисса. В своих трудах Липхарт отмечал, что специфика консоциации состояла в установлении механизмов пропорционального представительства и взаимного вето, что гарантировало целостность «сегментов». Подобную роль играет Совет министров ЕС. Сложный механизм системы голосования, защищающий малые государства от опасностей диктата со стороны более крупных государств, весьма высокий процент «квалифицированного большинства» (70% голосов) и склонность правительств принимать решения единодушно говорят о стремлении сохранить «автономию» отдельных государств. Кроме того, в переговорах и процессе принятия решений задействованы в первую очередь отдельные государства.

Другой характерной чертой институциональной системы Сообщества является особая роль Европейской комиссии. Она справедливо рассматривается как самое оригинальное образование, учрежденное Парижским и Римским договорами. Вначале намеревались создать открыто наднациональный институт, независимый от государств-членов и политических партий и состоящий из экспертов. Однако Комиссия, несмотря на ее функции, власть и состав, не стала «суперправительством», она подготавливает решения, процесс принятия которых остается прерогативой правительств.

Представители государств следят за сохранением политического баланса внутри Комиссии между большинством и оппозицией. Формальные и неформальные правила, регулирующие состав и функционирование Комиссии, могут рассматриваться как функциональный эквивалент культуры компромиссов, которую Липхарт считает необходимым условием создания режима консоциации. С момента своего создания Комиссия прилагала все усилия к распространению «культуры компромиссов» внутри Сообщества. Более того, каждому институту вначале предлагается найти внутренний компромисс, дабы сохранить свои интересы и влияние, с тем чтобы облегчить процесс принятия решений. Создан также «Комитет примирения» на случай преодоления несогласий между Советом, Комиссией и Европарламентом. Эта процедура породила плотную сеть неформальных переговоров между тремя институтами.

Можно возразить, что все это – характерные черты федеральной логики, и что концепция консоциации не вносит в анализ ничего нового. Поиски консенсуса могут быть смыслом существования консоциативной

системы, но не сводятся к ней. В интерпретации авторов федерализм как агрегация – это одна форма консоциации, а Европейский Союз – другая. Понятие консоциации может быть полезным аналитическим инструментом, коль скоро оно дает возможность сравнить системы, которые роднит один и тот же поиск консенсуса, но разделяют институционные подходы. Так, различие между ЕС и классической федеральной моделью оправданно из-за двух важных различий между системами.

Первое различие – это господствующая роль правительств в принятии решений. Национальные различия преобладают в Союзе как в политике, так и в институциональной структуре, тогда как в государственных консоциациях они остаточны. Сама специфика Комиссии – второй важный фактор, отличающий ЕС от федеральной модели. Европейскую комиссию нельзя свести к форме федерального правительства. В Австрии и Бельгии некоторые правительственные коалиции покрывали широкий политический спектр, а швейцарская исполнительная власть основана на обширных и прочных коалициях. Однако такие ситуации могут быть объяснены спецификой систем голосования и партийных структур в первых двух странах и существованием глубоко укорененной демократии в Швейцарии. Напротив, нейтральность Комиссии «конституциональна», и ее идеологическая «трансверсальность» в основном обязана роли, играемой национальным правительством в назначении членов Комиссии. Логика Комиссии, таким образом, весьма отлична от логики федерализма.

Итак, существуют три основных типа консоциации. Федерация есть консоциация, вырастающая из субнациональных сегментов и ведущая к образованию общего государства. Идеальный тип консоциации описан Липхартом как результат компромисса между сегментами внутри государства. ЕС представляет собой межгосударственную консоциацию, основанную на национальных сегментах, которые устанавливают негосударственную систему. Пока ЕС – единственный представитель этой категории, однако он сможет служить моделью в ближайшие годы. АСЕАН, НАФТА, МЕРКОСУР – международные организации, основанные на сотрудничестве между государствами, во многих отношениях сопоставимы с организацией европейской и вполне могут эволюционировать в системы, весьма близкие консоциативной модели ЕС. Она нацелена скорее на поддержание логики компромисса между входящими в нее сегментами, нежели на логику большинства, которая могла бы видоизменить сегментацию системы.



На взгляд ряда специалистов, европейская политическая система выпадает из рамок традиционной типологии, отличаясь от таких стандартных категорий, как федерация и конфедерация. Наряду с этим Евросоюз рассматривается как новая форма консоциации – «межгосударственная консоциация».

Это сообщество, состоящее из «национальных сегментов-государств» и основанное скорее на логике переговоров и компромисса между ними, нежели на навязывании воли большинства. ЕС представляет собой межгосударственную консоциацию, основанную на национальных сегментах. Пока ЕС – единственный представитель этой категории, однако он сможет служить моделью в ближайшие годы для ряда международных организаций, основанных на сотрудничестве между государствами.

## **ПРИНЦИП СУБСИДИАРНОСТИ И ЕГО ФУНКЦИОНИРОВАНИЕ В ЕВРОСОЮЗЕ**

Принцип subsidiarity (ПС) имеет исключительно важное значение для понимания сущности европейской политики в период, последовавший за подписанием Маастрихтского договора (1992). Теоретики европейского федерализма уделили разработке и внедрению в общественное сознание этой идеи немало внимания.

Принцип subsidiarity – одна из опор европейского федерализма. «В федералистской структуре, – пишет Ф. Кински, – власть разделена таким образом, что различные уровни – как базовые, так и институты федеральной власти – располагают адекватными и достаточными средствами для решения задач своих масштабов. Федеральная власть вмешивается лишь с того момента, когда полномочия автономных сообществ объективно превышены масштабом проблем, которые следует решить. Таким образом, принцип subsidiarity повинуется требованиям эффективности и прозрачности одновременно» (21, с. 81). По словам экс-представителя Европейской комиссии в России Майкла Эмерсона, subsidiarity – это своего рода взаимодополнительность властей, в соответствии с которой в круг полномочий верхнего уровня власти выведено ограниченное число функций, которые они могут выполнить наилучшим образом, нисколько не вторгаясь при этом в полномочия нижележащих уровней, безусловно, более компетентных в решении местных вопросов (12, с. 7). Подобная

взаимодополнительность уровней власти выражает сущностную характеристику европейской идеи в ее современном состоянии. Последовательное применение принципа субсидиарности отличает европейское строительство от Соединенных Штатов, которые ни в коей мере нельзя сравнивать с государствами и регионами Европы. Помимо этого политико-институционального отличия существует еще и отличие культурное, подчеркивает М. Эмерсон. Хотя этнические сообщества в США многочисленны, существуют они на совершенно иной основе: доминирующим является процесс переплавки культур в некоем «плавильном котле» (melting pot). Главная же задача общеевропейских структур – сохранение национальных и региональных различий, каждое из которых раскрывает сущностную сторону европейской цивилизации (12, с. 9).

Тем не менее, этот принцип вызывает немало споров. Дело в том, что католические истоки идеи субсидиарности делают ее сомнительной в глазах особо строгих приверженцев либерально-демократического направления. С этим связана, по их мнению, своего рода «непредсказуемость» в использовании этого принципа, чему посвящено исследование французского профессора Р. Луро с характерным названием «Принцип субсидиарности – против Европы?» (37).

Понимание принципа субсидиарности и его роли в построении объединенной Европы требует «особой логики», считает автор. Сегодня господствующей является та, что берет за точку отсчета государство и государственность. Однако существует «иная, “негосударственная логика”, связанная с давними формами государственности – империями, формой организации, характерной в прошлом для Азии, Африки, Америки» (37, с. 14).

Действительно, опыт великих империй поучителен в этом плане, полагает один из теоретиков федерализма, профессор социологии Женевского университета Патрик де Лобье. «Их процветание зачастую связано с умножением центров инициативы, тогда как их упадок обычно сопутствует бюрократической централизации, которая их парализует. Отмечалось, что социально-политические структуры западного Средневековья имели органический и персоналистский характер. Отношения между индивидами располагались в “многомерной среде”, где семья, местное сообщество, политико-социальная иерархия и Церковь представляли собой весьма разнообразные полюсы, особенно когда сравниваешь их со структурами Китайской и Исламской империй

или Византии. Неслучайно, что индустриальные и политические революции конца XVIII в. произошли именно на Западе» (21, с. 151).

Тем не менее католические истоки, пусть и давние, принципа субсидиарности, включенного в Маастрихтский договор, вызывают беспокойство у исследователей, сохраняющих стойкую приверженность принципам философии Просвещения. «Тот факт, – продолжает Луро, – что Европа, состоящая из демократических, республиканских и монархических режимов с унитарным или федеративным строем, принимает для своего надгосударственного устройства принцип канонического права, а не принцип, берущий начало в философии Просвещения и в его реализации в двух универсальных моделях – Американской и Французской революциях конца XVIII в., вот что должно заставить задуматься любого европейца, не окончательно утратившего память» (37, с.66).

Подобные же соображения высказывает бельгийский политолог Т. Хэглин. В статье «Федерализм и субсидиарность» Хэглин рассматривает недостатки этого принципа с социал-демократической точки зрения и, прежде всего, происхождение принципа субсидиарности из католической доктрины, «реакционной» по определению. Противоречива его роль, по мнению Хэглина, и в рамках Европейского Сообщества. Во внутреннем меморандуме Президенту Европейской комиссии Ж. Делору указывалось, что принцип субсидиарности, заложенный в Маастрихтский договор, восходит к европейской политической мысли XVI столетия и в особенности к политической теории Иоганна Альтузиуса (1557–1638). Это обращение к истории европейской политической мысли подчеркивает, что субсидиарность имеет корни в Европе кануна Нового времени, когда в ней еще не установилась система суверенных национальных государств, и что поэтому она исключительно подходит для организации Европейского Союза в нынешнюю эпоху упадка национальных государств (32, с. 37–38).

Опасениям подобного рода уже упоминавшиеся теоретики федерализма итальянец Пикконе и голландец Ульмен противопоставляют тезис, согласно которому принцип субсидиарности относится к наиболее просвещенным установлениям католической церкви – института, в течение двух тысяч лет оказывавшего определяющее воздействие на западную цивилизацию. Более того, возникшие в лоне христианства идеи вошли в общечеловеческий фонд ценностей. Теоретики европейского федерализма с его принципом субсидиарности сегодня опираются на философию персонализма; как и представление о

правах человека, обе концепции восходят к представлению о человеке как образе Божиим (21, с. 151).

Перед лицом зарождавшихся тоталитарных систем середины XX в. Папа Пий XI в энциклике «*Quadragesimo Anno*» от 15 мая 1931 г. формулирует идею субсидиарности следующим образом: «Пусть остается непоколебимым следующий принцип социальной мудрости: как не дозволено с целью передачи обществу отнимать у отдельных лиц то, что они могут выполнить собственными силами и мерами, так нельзя и передавать более значительному сообществу то, что может быть сделано меньшими и более слабыми людскими сообществами. Нарушение этого правила послужило бы во вред обществу и было бы вопиющим препятствием для правильного порядка, потому что оправданной целью всякого вмешательства в общественные дела является подкрепляющая помощь членам социального организма, а не разрушение и поглощение». В эти же 30-е годы приверженцы «персоналистского федерализма» – Э. Мунье и Д. де Ружмон, объединившиеся вокруг журнала «*Esprit*», отводили этому принципу особое место; он также лег в основу концепции «интегрального федерализма» А. Марка.

Современное толкование понятия субсидиарности дано в ст. 5 Договора о Европейском Союзе (ранее ст. 3в): «Сообщество действует в пределах своих полномочий, определяемых настоящим договором, и поставленными перед ним здесь целями. В областях, которые не подпадают под его исключительную компетенцию, Сообщество действует в соответствии с принципом субсидиарности, если и поскольку цели предполагаемого действия не могут быть достигнуты в достаточной мере государствами-членами и поэтому в силу масштабов и результатов предполагаемого действия могут быть более успешно достигнуты Сообществом. Любые действия Сообщества не должны идти далее того, что необходимо для достижения целей настоящего Договора» (5, с. 48).

Принцип этот получил почти единогласную поддержку; Д. Сиджански объясняет это редкое единогласие «отсутствием точного определения его значения, что позволило каждому вложить в него свой собственный смысл» (11, с. 12). Одни видят в нем гаранта полномочий стран-участниц, другие – самого Союза. Принцип субсидиарности введен именно как политический принцип, а не правовая норма, и это позволяет участникам интеграционного процесса вкладывать в него свой смысл. Хотя некоторые страны-участницы увидели в нем средство усиления

компетенций национальных государств, однако объективно использование ПС укрепляет наднациональный вектор политики ЕС.

Существует фундаментальная разница между устоявшимся федеративным государством и молодым Европейским Союзом. В Швейцарии, Германии или США федеративное государство обладает основными суверенными полномочиями, в то время как в Сообществе эти полномочия принадлежат в основном государствам-членам, которые в силу необходимости или в целях достижения большей эффективности передают их общим институтам. В федеративных государствах центральные власти, наделенные широкими политическими полномочиями, не прочь их расширить, тогда как институты Сообщества далеки от обладания необходимыми полномочиями для выполнения общих задач. «Для федеративных государств, имеющих тенденцию к усилению центральной власти, главная забота заключается в торможении растущей централизации, – считает автор, – а для Европейского Союза, напротив, в усилении власти институтов Сообщества, пока еще слишком слабых по сравнению с государствами-членами» (11, с. 242).

Идеологом и активным проводником в жизнь принципа субсидиарности в ЕС считается Жак Делор, председатель Европейской комиссии с 1996 г. По словам Делора, «в любой федеральной системе, подобной Европейскому Союзу, принцип субсидиарности служит постоянным противовесом механизмам перенасыщения, которые стремятся в сложном мире излишне загрузить центральную власть» (11, с. 244). Став основополагающим, принцип субсидиарности, в явно выраженной или завуалированной форме, присутствует в ряде документов Европейского Союза.

Тем не менее эта почтенная европейская традиция уже подвергалась критике за то, что страны использовали ее в собственных интересах, оставляя издержки на ответственность Сообщества. Принятие этого принципа Европейским Союзом не только не будет способствовать «европейской традиции солидарности», но скорее поведет «к дальнейшему обнищанию периферии, а также откроет двери проявлениям фундаменталистского национализма», – предостерегает Т. Хэглин (32, с. 38). Он обращает внимание на «несовместимость принципа субсидиарности с рыночным либерализмом», указывая, что в Европе издавна существовали две традиции: более старая солидаристская, основанная на сотрудничестве и согласии, и более новая индивидуалистическая, основанная на соперничестве и правлении

большинства. Экскурс в историю показывает, что европейские корни субсидиарности укоренены в первой традиции. А если так, то не подорвут ли ее успехи другой традиции, основанной на индивидуальной рыночной экономике (32, с. 41)?

Европейская интеграция отличается весьма противоречивым сочетанием обеих традиций политической мысли. С одной стороны, присутствует функционалистская рыночная интеграция, создающая условия для индивидуальной рыночной конкуренции в федеральной европейской государственной системе, управляемой принципом большинства. С другой стороны, существует идея конфедеративного рыночного союза, нацеленного на создание «Европы отечеств» и ныне подкрепленного включением принципа субсидиарности в процесс строительства Европейского Сообщества: это сильно отличается от американской версии сочетания федералистского государства и всерастворяющего однородного «общества штатов». В связи с этим Хэглин высказывает опасение, что принятие принципа субсидиарности едва ли продвинет «европейскую традицию солидарности», но впоследствии вполне может подорвать организационные успехи другой традиции, основанной на индивидуальной рыночной конкуренции.

Европейский дом может быть построен разными путями. Принцип субсидиарности (который подчас скрывает и националистические устремления) следует сочетать с организованными структурами солидарности. Возможно, это не должно выходить за рамки социал-демократического видения социальной справедливости в рыночном обществе, эгоизму отдельных единиц которого следует противостоять. По мнению Т. Хэглина, в Европейском сообществе логика «пере-распределительной солидарности» должна распространяться как на региональный, так и на национальный уровни.

«Европа отечеств» как альтернативное видение Европейского Союза вполне приемлемо: в соответствии с теорией Альтузиуса, оно столь же почтенно в европейской традиции, как и концепция европейского федеративного государства, и даже старше. В такой Европе Совет министров остается наиболее важной инстанцией процесса принятия решений в сравнении с Европейским парламентом, по-прежнему сохраняющим совещательные функции. Это перемещение традиционных ролей верхней и нижней палат выглядит оправданным, пока центр политической тяжести остается внутри европейских национальных государств. Политическая легитимность и

ответственность Совета, однако, существенно увеличивается через общественный и социальный контроль. Хэглин предлагает следующие меры. Должна быть принята хартия обязательных для всех норм солидарности, касающаяся всех аспектов защиты занятости, минимальной заработной платы, социального обеспечения, равенства полов, защиты меньшинств и сохранения окружающей среды. Должны быть введены санкции в форме социальных тарифов против тех, кто ищет торговых преимуществ за спиной собственной рабочей силы. Только под общим зонтиком социальных стандартов солидарности субсидиарность может стать легитимным принципом наделения автономными регулятивными полномочиями.

Альтузианская модель социетального федерализма строится на основе малых сообществ с ограниченными функциями, которые соединяются в более обширные территориальные объединения – регионы. Нынешние регионы Европы – конституционно признанные, как в Германии, Испании, Бельгии, или непризнанные – как в Великобритании и Франции, – как правило, опасаются утратить влияние на национальную политику, не получив взамен доступа к формированию европейской политики на основе субсидиарности. Региональные партийные группировки, объединяясь в Европейском парламенте, порой оказывают давление на свои национальные правительства; они сумели учредить консультативный региональный совет в рамках Европейского Союза. Логическое расширение принципа субсидиарности потребует автономии региональной политики в качестве третьего устоя конфедеративного Европейского Союза, а также двухпалатного расширения Совета министров на национальном уровне и Регионального совета с сопоставимыми полномочиями принятия решений.

Такая регионализация европейского политического процесса должна быть уравновешена теми же принципами солидарности, которые лежат в основе «Европы отечеств». Все очевиднее, что экономически более сильные регионы, такие как Каталония или Ломбардия, с их неорегионалистскими партийными группировками, стремятся играть большую роль на уровне Сообщества, с тем чтобы разгрузить себя от «перераспределительной солидарности» на национальном уровне. Поскольку субсидиарность стала новым боевым кличем регионалистских устремлений в Европе, на регионы должны распространиться требования солидарности. В противном случае богатые регионы смогут уклоняться от общенациональных требований.

Политическая традиция, идущая от Гоббса, исходит из рационалистической концепции всеобщего гражданства в унитарном сообществе индивидуумов. Согласно альтернативной традиции, восходящей к Альтузиусу, гражданство состоит из множества федерализованных сообществ. Федеральное равновесие между subsidiarностью и солидарностью должно распространяться на политику, экономику, культуру и идентичность. В Древней Греции афинским гражданином можно было стать лишь по праву рождения. В Римской империи ее гражданами становились благодаря завоеванию. В альтузианском обществе можно стать местным, региональным и общеевропейским гражданином в одно и то же время. В таком подходе заложен концептуальный и идеологический смысл успешного Европейского Союза (32, с. 54).

Американский политолог Ди Зерега считает либеральную демократию «формой политики в эпоху перехода от иерархического демократического государства к самоорганизующимся политическим процессам». Само демократическое государство – отнюдь не идеальная институциональная форма для политической самоорганизации. Оно слишком централизовано, а его политические единицы слишком громоздки и уязвимы для эксплуатации высшими уровнями политической власти.

Страны с разнородным населением гораздо больше нуждаются в федеральных структурах, чем страны подобного же размера, но с более однородным населением. Например, Швейцария и Дания имеют немногочисленное население: в первой – 6 600 000 жителей, во второй – 5 100 000. Однако Дания этнически однородна, а Швейцария необычайно разнородна: она включает население, говорящее на немецком, французском, итальянском языках, а также на языке романш. Хотя обе названные страны имеют свое представление об общественном политическом благе, для Швейцарии это более сложное понятие, нежели для Дании: как минимум оно должно учитывать и гармонизировать отношения между различными группами швейцарцев. Едва ли Швейцария могла бы существовать без своей федеральной системы, предоставляющей значительную автономию кантонам. Немецкоговорящие швейцарцы составляют наибольшую часть населения. В унитарном государстве они бы доминировали. Кантоны с преобладанием франко- и италоговорящего населения граничат с Францией и Италией. Эта часть населения, почувствовав себя в чем-то ущемленной, могла бы предпочесть присоединение к странам, где их



язык является господствующим. Будь Швейцария унитарным государством, такая ситуация была бы постоянным фактором его нестабильности.

Первые две причины, ведущие к федерализму, уловить легко. Третья причина – более абстрактного свойства. Речь идет о том, что сегодня знание приобрело гораздо более сложный и дифференцированный характер. Другими словами, порция знания, которой располагает каждый отдельный человек, в сравнении с тем, что необходимо для поддержания современной цивилизации, бесконечно мала. Сложные, взаимосвязанные экономики порождают проблемы с той же скоростью, с какой их разрешают. Однако общественные власти должны уметь извлекать уроки из полученной информации.

Расширение федерализма открывает больше путей для творческого действия и эффективного использования знаний, рассеянных среди граждан. Иными словами, федерализм увеличивает возможности успешного политического предпринимательства (44, с. 77). Последнее имеет два параметра.

Во-первых, множественность правительств, имеющих дело со сходными проблемами примерно одного масштаба, расширяет возможности для успешных инноваций и открытий даже в относительно однородных обществах. Так, в США многие инновации на федеральном уровне позднее были усвоены на уровне штатов. Зачастую трудно определить, насколько успешна та или иная социально-политическая программа. В отличие от научной теории или рыночных «рисковых» проектов такая программа должна быть неоднократно проверена на практике: лишь тогда возрастает возможность ее улучшения, совершенствования или по крайней мере избегания провалов.

Во-вторых, не всегда ясно, какая степень централизованности требуется для решения данной проблемы. Поэтому так желательна относительная свобода действий внутри каждого политического сообщества. На протяжении истории наблюдалась тенденция, направленная на уменьшение полномочий власти на нижних уровнях и увеличение ее на верхних, даже вопреки требованиям эффективности. Общий федералистский принцип здесь состоит в том, что если самая малая общность способна решить проблему на своем уровне, она должна иметь такую возможность. Чем более разнообразны составные части политического сообщества, тем менее ограничительной или запретительной должна быть центральная власть (44, с. 78). Однако даже

при наличии теоретической убежденности в рациональности федерализма в том случае, если народ идентифицирует себя в первую очередь с национальным правительством, последнее со временем и в демократической системе приобретет значительную власть в ущерб нижележащим уровням правления. В этом случае едва ли найдется сила, способная вернуть утраченные прерогативы.

В Европейском Союзе на основе субсидиарности решаются в первую очередь региональные проблемы. Выстраивание субнационального уровня власти способствует размыванию национальных границ. «Регион является важным уровнем в многослойной структуре ЕС, поскольку на каком бы этаже власти Сообщества ни принимались решения, реализуются они непосредственно в том или ином регионе. Регион – это конкретное место привязки инвестиций», указывает исследователь С. Хохлов (11, с. 96). В результате национальные и субнациональные границы становятся более «проницаемыми» для наднациональных политических решений, преодоление границ происходит «сверху» – со стороны ЕС и «снизу» – со стороны регионов.

Основные механизмы Сообщества в области регионального развития – это структурные фонды: Европейский фонд регионального развития, Европейский социальный фонд, Европейский фонд ориентации и гарантий сельского хозяйства и Рыболовный фонд. Распределение средств и определение приоритетов осуществляется национальными правительствами при непосредственном участии Европейской комиссии. В регионах, где действует региональная политика ЕС, проживает более 50% населения стран-членов. Другими словами, она затрагивает в той или иной степени интересы всех входящих в Союз государств.

Субсидиарность мыслилась теоретиками как неотъемлемый принцип европейского федерализма, и поэтому антагонизм понятий субсидиарности и наднациональности – только кажущийся. Принцип субсидиарности позволяет Сообществу брать на себя новые функции, дополнять деятельность национальных государств. Правда, в Договоре отсутствует четкое разграничение компетенций между тремя уровнями управления – европейским, национальным и региональным. Однако на практике оно происходит, причем право ЕС постоянно расширяет границы своего применения.

## **ЕВРОПЕЙСКИЙ СОЮЗ В БОЛЬШОЙ ЕВРОПЕ: НОВЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ И СТАРЫЕ БАРЬЕРЫ**

Европа сегодня – один из центральных полюсов современного многополярного мира. Успешно продолжается процесс европейской интеграции: он уже охватил наиболее мощные и динамичные страны Европы, причем их число растет; экономическое усиление Европы продолжается. К началу XXI в. ВВП только 15 стран Евросоюза сравнялся с ВВП США. Экспорт ЕС, составляющий около 1/10 общемирового, на четверть превосходит американский и почти вдвое – японский. Официальные резервы ЕС в иностранной конвертируемой валюте вдвое превосходят соответствующие резервы США и Японии вместе взятых (6, с. 23).

Председатель Европейской комиссии Жак Делор, относящийся к числу «еврооптимистов», выдвинул в свое время знаменитую формулу развития европейских процессов – «ускорение истории». Согласно ей, члены Евросоюза «не могут контролировать историю, но они теперь вновь в состоянии влиять на нее» (6, с. 8). Энтузиасты европеизма заговорили о том, что накануне XXI в. «совершилось чудо: Европа пережила второе рождение». Однако в развитии Европы присутствуют не только позитивные тенденции. Среди ее неудач европессимисты обычно выделяют две. Первая – это постоянная армия безработных (15 млн.). Другая трудность (гораздо более фундаментальная) – это хроническое технологическое отставание Европы от двух главных локомотивов современной научно-технической революции – США и Японии.

Исторически сложилось так, что локомотивом интернационализации хозяйственной жизни, а во второй половине XX в. – также глобализации экономики и региональной интеграции стали Западная Европа, ее отпрыски – Канада, США и Австралия, а также Япония. На протяжении XVI–XVIII вв. новой эры эта группа стран, именуемая сегодня «Западом», по уровню своего развития мало отличалась от остального мира, если судить по такому обобщающему критерию, как ВВП на душу населения. По подсчетам известного исследователя истории мировой экономики А. Мэдисона, в течение первых полутора тысячелетий нашей эры эти показатели в странах Запада и во всех остальных были весьма близки и составляли (в долл. 1990 г.) в нулевом году нашей эры 440 и 400 долл., а в 1500 г. – 624 и 545 долл. Запад начал явно отрываться от остального человечества лишь в XVIII–XIX вв.

Почему это стало возможным? Согласно точке зрения западных историков, главным образом благодаря тому, что здесь своевременно

осознали как способность человека исследовать и подчинить себе силы природы, так и то, что для реализации этих способностей человека-инноватора, человека-предпринимателя необходимо создать благоприятные общественные условия. В отличие от этого в остальной части мира отношения собственности и другие общественные институты оставались традиционно нацелены на защиту общинных и клановых приоритетов, на поддержание социального равновесия и были гораздо менее пригодны к тому, чтобы допускать самостоятельность отдельных личностей, поощрять новаторство и рискованные социальные перемены. В итоге Западная Европа, а вслед за ней и другие страны Запада смогли достичь значительного технического прогресса, роста производительности труда, активного развития международной торговли, вовлечения в свой хозяйственный оборот природных ресурсов других стран, в том числе тех, что оставались на доиндустриальных и докапиталистических уровнях развития. Если на Западе средний доход на душу населения за последнюю тысячу лет повысился в 49 раз, то в остальной части мира – лишь в 7 раз. Разрыв этот продолжал увеличиваться (6, с. 56).

Оказавшись исторически исходным пунктом того саморазвивающегося процесса, который в наши дни перерос в лавинообразную глобализацию (интернационализацию хозяйственной жизни), Европа раньше, чем какой-либо другой регион мира, стала принимать меры защиты от его негативных последствий. Начавшийся еще в 50-е годы процесс европейской интеграции можно рассматривать как создание зоны экономической и социальной стабильности, огражденной от остального мира не только единым таможенным барьером, но и особой системой регулирования самых разных аспектов отношений между странами – от торговли товарами и услугами до миграции рабочей силы и капиталов, от социальной защиты населения этой зоны до их личной безопасности. И поэтапное расширение ЕС есть попытка раздвинуть границы этой зоны, придать ей большую надежность (6, с. 123).

В итоге интеграционная модель ЕС оказалась наиболее успешной среди более чем 100 создававшихся (и распадавшихся) интеграционных образований, что и стало одним из стимулов присоединения к ЕС новых государств. Как подчеркивает академик РАН И. Иванов, «сторонники интеграции с самого начала опровергали ее видение как “крепости Европы”, отгороженной от остального мира. Однако до сих пор

становление внутреннего рынка Европы определяли внутренние силы при явной второстепенности его связей с мировым. 80% спроса на продукцию ЕС в этот период формировалось внутри его границ... Получается, что интеграция в ЕС идет пока как бы вне (и наперекор?) процессов глобализации» (32, с.41). В перспективе решающим для ЕС, продолжает Иванов, должен стать «выбор такой политики, которая была бы основана на общеконтинентальных (панъевропейских) измерениях, единственно способных вместить в себя решение по крайней мере таких проблем, как ускорение технического прогресса, ресурсообеспечение, транспорт и экология. Компасом здесь мог бы стать курс на реальное формирование «Большой Европы» будущего в составе всех ее государств на равноправной основе. Следуя в этом русле, логично было бы в первую очередь наполнить конкретным содержанием понятие стратегического партнерства Евросоюза с Россией, ибо другого реального и достаточно сильного союзника в международной конкуренции за будущее Старого Света у Брюсселя попросту не просматривается.

Однако стратеги ЕС пока предпочитают такому решению иной – усеченный и заведомо экономически хилый вариант нового расширения ЕС на юг и восток Европы (7, с. 26).

Политическая роль Европы в многополярном мире ставит вопрос и об отношениях ее с Россией или о «Большой Европе». В этой связи представляет интерес сама форма организации ЕС («федерация» или «конфедерация»), опыт которой в перспективе может оказаться весьма поучительным для России. Эти вопросы активно обсуждаются общественностью на различных форумах.

Международная научная конференция по проблемам взаимоотношений России и ЕС, состоявшаяся на факультете международных отношений Санкт-Петербургского университета в сентябре 2002 г., имела задачей выявление как новых возможностей в развитии двусторонних отношений, так и барьеров на этом пути и способов их преодоления (10). В конференции приняли участие более 100 человек: сотрудники Министерства иностранных дел РФ, члены дипломатического корпуса, сотрудники администрации Санкт-Петербурга, представители научных кругов России, Бельгии, Великобритании, Германии, Дании, Испании, Польши, Франции и других стран, журналисты, студенты. На итоговом заседании свою оценку состоянию и перспективам отношений ЕС и России дал зам.

председателя Государственной думы, сопредседатель Комитета парламентского сотрудничества Россия – Европейский Союз В.П. Лукин.

К. Малфлит в докладе «Россия и Европейский Союз: к общей стратегии?»<sup>1</sup> остановился на некоторых моментах выработки общей стратегии по отношению к России в рамках «коммунитарного подхода», получившего внешнеполитическое измерение.

Амстердамский договор ЕС от 1997 г. ввел общую стратегию как новый инструмент европейской внешней политики. Ее знаменателем являются общие интересы стран-членов. Общая стратегия представляет собой инновацию в институциональном плане, имея целью поддержание хрупкого равновесия между федеральными амбициями и межправительственными отношениями. Идея состояла в том, чтобы «отделить» масштабные стратегические решения, основанные на единодушии, от малых тактических шагов, одобряемых квалифицированным большинством (10, с. 14). На Венском саммите (1998) Европейский совет решил наметить общую стратегию по отношению к России, Украине, Средиземноморью и Балканам, своего рода «ближнему зарубежью» расширенного Европейского Союза. Выработка общей стратегии ЕС по отношению к РФ выражала стремление к стратегическому партнерству с самой значительной державой на континенте. Она рассматривается как дополнительная к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве 1994 г.

Автор высказывает критические замечания в адрес общей стратегии. Ее неэффективность связана с отсутствием дополнительного бюджета. Общая стратегия оказалась скорее односторонним тактическим инструментом для достижения компромисса между странами-членами, нежели стратегическим инструментом внешней политики. Весьма скептически оценил неэффективность «общей стратегии» Хавьер Солана. Автор простирает свои критические замечания еще дальше, подчеркивая, что «общие стратегии принимаются Европейским Союзом односторонне, и не принимают во внимание мнение страны, к которой они обращены. Так, Россия не была вовлечена в переговоры об общей стратегии» (10, с. 16).

Между тем чуть позже Россия приняла собственную среднесрочную стратегию по отношению к ЕС. При этом она претендует на то, чтобы ее воспринимали как основного торгового партнера ЕС и как

---

<sup>1</sup> Malfliet K. Russia and the European Union: towards a common strategy?

самого важного члена Содружества Независимых Государств. Автор напоминает, что Россия сформулировала свою собственную стратегию по отношению к новым независимым государствам в 1995 г. в форме президентского указа «О стратегической политике России по отношению к Содружеству Независимых Государств (СНГ)», где обосновала свое геополитическое влияние на территории бывшего СССР. Он высказывает сомнения относительно того, возможна ли общность стратегической ориентации внешней политики РФ и ЕС. Российская среднесрочная стратегия явно обнаруживает, что приоритетным для нее является СНГ, где Россия претендует на роль лидера. Кроме того, нельзя отрицать, что расширение ЕС создает ситуацию противостояния между ЕС, с одной стороны (в результате закрытия внешних границ (Шенген), и Россией, с другой стороны, стремящейся к свободной торговой зоне, означающей прозрачность границ. Проблема Калининграда демонстрирует подобное противостояние интересов. Расширение НАТО создает еще больше проблем в плане меняющихся очертаний зон влияния. Но если общая стратегия встречает много препятствий, то стратегическое партнерство на Европейском континенте между Россией и ЕС необходимо и возможно. В противном случае может возникнуть опасность того, что Европа однажды станет геополитическим полем взаимодействия между США, Россией и кем-нибудь еще. Расширение НАТО, навязанное Европе Соединенными Штатами, – тому один из примеров. ЕС нуждается в собственной стратегии, он сам определит свое стратегическое партнерство с Россией. Освобождение от геополитической зависимости от США – в интересах Европы.

К. Малфлит подчеркивает новую геополитическую ситуацию: Европа должна взаимодействовать не с одним «ближним зарубежьем», а с двумя. К востоку от нее СНГ постоянно меняет облик; внутри него возникают региональные структуры сотрудничества, как, например, Евразийский экономический союз и основанное на Ташкентском договоре сотрудничество в области обороны и безопасности. Перемены во внешней политике стран СНГ можно обрисовать в виде двух концентрических окружностей: с одной стороны – ЕС и его расширяющееся ближнее зарубежье (страны-кандидаты); с другой стороны – Россия и ее ближнее зарубежье (страны СНГ). На Западе сознают, что СНГ создает свои собственные институты, которые стали бы излишними, если бы ЕС реально стремился к панъевропейской интеграции.

Итак, поскольку до общей стратегии или партнерства еще далеко, придется пока закладывать основы безопасного и стабильного мира. Общая стратегия по отношению к РФ и ее ближнему зарубежью должна рассматриваться в более широких рамках нового геополитического контекста. Прагматический реализм с точки зрения ЕС должен включать фундаментальное понимание «инаковости» России. В этом случае ЕС будет строить партнерство с Россией и ее ближним зарубежьем, которое принимает в расчет евразийскую геополитическую миссию России и может вполне уравновесить американский однополярный мир. Западная Европа (ЕС) должна быть признана обеими великими державами.

В.И. Михайленко в докладе «Россия и ЕС: об опасности неадекватного восприятия действительности (попытка сравнения)» ставит вопрос, в какой степени Россия и Европа нужны друг другу. Он отмечает, что прямое столкновение с практикой ЕС добавило евроскептицизма, в том числе в рядах россиян. Во-первых, не очень понятен тип государственности, который строит объединенная Европа. Одни называют это конфедерацией, другие (Серджо Романо) доказывают, что в основу концепции евростроительства положены идеи империи. В европейском строительстве слишком большую роль играет бюрократия. Несмотря на политику «мультикультурализма», Европа не нашла противоядия против «этнических бомб», уже разорвавшихся на постюгославском пространстве. Что касается России, то наиболее предпочтительной для российской государственности была бы перспектива формирования «общероссийского гражданского общества». Однако гарантий, что процесс пойдет именно таким образом, нет. Современный исторический опыт показывает, что нет ни одного государства, которое в своей истории не испытывало бы напряженности этнической или национальной консолидации. К проблеме российской идентичности обращались многие исследователи; при этом основной водораздел проходит между двумя крайними концепциями: быть ли России «русским» (этническим) или «российским» (гражданским) государством? По многим причинам стороны не будут спешить к интеграции в области экономики. Однако не следует пренебрегать углублением сотрудничества в области культуры, науки, образования, СМИ, туризма, борьбы с преступностью, наркобизнесом и т. д.

Хельмут Хубель в докладе «ЕС и Россия как партнеры в возникающем “мировом порядке”». Проблема “порядка” в мировой



политике»<sup>1</sup> констатирует, что наряду с феноменом глобализации регионализация стала важным направлением мировой политике. Это доказывается развитием в Европе: углубление и расширение ЕС, пакт стабильности для Юго-Восточной Европы, развитие отношений РФ – ЕС.

ЕС, представляя собой нечто большее, чем ассоциация государств, но не федеративное государство, на международной арене не располагает многими традиционными средствами власти. Он действует «мягко», используя меры побуждения и влияния. Это важно учитывать при анализе отношений ЕС – РФ. С одной стороны, Россия имеет дело с тем или иным отдельным государством-членом – соседом (Финляндия) или «особым партнером» (Германия); с другой стороны, Россия все более испытывает воздействие ЕС в целом и его расширением на Восток. Сравнивая эту ситуацию с тем, что было 15 лет назад, мы можем уловить суть «нового порядка» в Европе: логика военной силы ушла в прошлое, на смену ей пришла логика экономической и политической интеграции. Сегодня ЕС определяет важнейшие элементы «правил игры». Этот крупнейший торговый партнер России (и импортер ее энергоресурсов) является для нее источником доходов. Расширение ЕС обеспечит Россию политически стабильным, экономически сильным окружением. Последствия расширения ЕС для России очевидны: ее соседями станут еще большее число стран – членов ЕС, что в возрастающей степени принудит ее действовать в соответствии с нормами и практиками ЕС, ее «общим достоянием» (*acquis communautaire*). Компромисс по вопросу о статусе Калининградской области демонстрирует, что углубленное партнерство может быть достигнуто.

Т. Исаченко в статье «Расширение ЕС и проблемы России», рассматривая последствия расширения ЕС для России, подчеркивает, что перед ЕС с еще большей остротой встанут вопросы институционального характера, и прежде всего вопрос распределения голосов при расширении круга своих членов в Совете Европы и в Европарламенте. Если сохранить принцип распределения в соответствии с долей стран в населении ЕС, то вполне возможно прогнозировать, что со временем восточная составляющая интеграционной группировки будет в значительной степени влиять на процесс принятия политических

---

<sup>1</sup> Hubel H. The EU and Russia as partners in the emerging European «Order»

решений. В случае распределения голосов согласно доле в экономическом потенциале группировки может произойти сосредоточение полномочий в сфере принятия решений в руках крупнейших участников, что закрепит доминирование отдельных членов и приведет к усилению неравенства внутри группировки (10, с. 77).

В результате расширения существенно увеличивается протяженность общей границы России и ЕС, что даст возможность использовать новые для российской экономики формы приграничного сотрудничества российских регионов с регионами стран ЕС, в том числе на льготных условиях. Могут получить стимул для развития и схемы многостороннего экономического сотрудничества в бассейнах Баренцева, Балтийского и Черного морей с участием России.

Д.А. Смирнов в докладе «Россия и Европа: один путь, одно целое? Трудность осознания и реальность происходящего» останавливается на концепции «двух Европ». В основе их существования, по мнению исследователей, лежат разные культурные традиции, объединенные, однако, историческими духовными корнями, которые, в свою очередь, берут начало из античности: для России это византийская, для Западной Европы – латинская культуры. Среди многообразия культурных черт античности каждая из Европ выбрала свои, позволяющие адекватно ответить на внутренние и внешние вызовы.

Такой взгляд на историю Западной Европы и России, резюмирует автор, дает возможность исследователям сказать, что долгий период конфронтации, дискуссии «кто лучше?» подходит к концу, и обе части Старого Света становятся полезными и необходимыми для дальнейшего развития друг друга. Преодолевается восприятие ЕС лишь как экономического сообщества, а не субъекта международной политики. Россия начинает взаимодействовать, прежде всего, с учреждениями Евросоюза, а не с правительствами отдельных стран, входящих в него (10, с. 99).

Автор отмечает, что концепция «двух Европ» становится основой идеологии современного европеизма, который как явление в различных формах был присущ русскому обществу на всем протяжении его истории. Однако «русские европейцы» по-разному оценивают природу и характер отношений с Европой, что отражается на внешней политике руководства страны. Значительная часть российского населения продолжает с недоверием смотреть на европейские страны, повторяя тезис об особом пути России. В качестве контраргумента идеи сближения

с ЕС приводятся факты из далекого прошлого или современности; таково историческое наследие спора западников и славянофилов, доказывающее, по оценке исследователей, «нелиберальный менталитет элиты» (10, с.103). Даже в деловых кругах, традиционно ориентированных на Запад, распространены антиевропейские суждения.

Обе оценки перспектив развития отношений с ЕС («с Европой» или «без Европы») сформировались как под влиянием внутривосточных обстоятельств, так и разнообразием позиций внутри Евросоюза. Здесь также наблюдается недоверие наряду с пониманием необходимости взаимодействия. Так, Р. Проди, председатель Еврокомиссии, на саммите Россия – ЕС в Москве в мае 2002 г. заявил: «Россия – это составная часть Европы, но ввиду огромных размеров ее вступление в ЕС изменило бы саму природу этого союза. К тому же Россия пока и сама не очень готова к этому... Мы никогда не сможем заседать в одном парламенте». Пока же Россия ценится как «надежный поставщик энергии», «аккуратно выполняющий долговые обязательства перед кредиторами».

Э. Амола в докладе «Европейский Союз на международной арене: воздействие евро»<sup>1</sup> рассматривает причины трений в отношениях РФ – ЕС. Россия является великой державой в политических и военных отношениях, но карликом – в экономическом, тогда как природа ЕС прямо противоположна. В институциональном плане российская внешняя политика осуществляется централизованно, самим президентом. В ЕС президентство основано на шестимесячной ротации и децентрализованном принятии решений (10, с. 178).

Расширение ЕС вплотную ставит перед западными политологами и политическими деятелями проблему отношений Евросоюза с Россией. Сегодня Евросоюз переживает серьезный кризис. Это кризис экономический, связанный с необходимостью глубокой перестройки его экономики, усугубляемый стагнацией. В политической сфере это кризис, связанный с принятием новых членов и вытекающей отсюда реформой системы управления. Проявлением этого кризиса является рост сепаратистских настроений: к ним можно отнести формирование руководящего триумvirата во главе с Францией, Великобританией и Германией, что вносит разделение на страны первого и второго сорта;

---

<sup>1</sup> Esko A. The EU as international actor: The Impact of the Euro.

нарастание националистических настроений; рост региональных сепаратистских движений, вроде баскского и каталонского.

Во внешнеполитическом плане ЕС рассчитывал сохранять монопольную роль в решении региональных проблем, находящихся в его «естественной сфере интересов». Однако и Россия ясно заявила о своем намерении проводить самостоятельную политику в важных для нее регионах наряду со стремлением восстановить свое влияние на сопредельные страны. Это вызвало раздражение Европы. Проявлениями последнего стали активизация обвинений в нарушении свободы слова и прав человека в связи с арестом Ходорковского, войной в Чечне и т.п. И как вывод – заявления ЕС о создании в России «управляемой демократии», поворота к авторитаризму. Современный Европейский Союз все яснее приобретает черты не просто единого централизованного государства, а почти империи, или, как называют ее идеологи евроинтеграции, «империи поневоле».

В отношении своего окружения «ближнего» и «дальнего» Европа проводит политику «общеевропейского дома». Бывший посол ЕС в России, а ныне ведущий специалист по российским исследованиям в Брюссельском центре европейских политических исследований Майкл Эмерсон объясняет ее как новый тип внешней политики, в соответствии с которой конфликты и проблемы в странах региона решаются не методом ультиматумов и угроз, а обещанием возможности вступить в Евросоюз. Прием может растянуться на десятилетия, и в его процессе кандидату предъявляется широкий спектр претензий и требований. Подразумевается, что и Россия должна трансформироваться таким образом, чтобы войти в единую систему «общеевропейского дома».

В книге «Слон и медведь» (медведь – это легко узнаваемый образ России, а слон – Евросоюз, который «больше медведя и может нечаянно наступить на более мелкие предметы»), выпущенной в 2002 г., М. Эмерсон написал о возможных вариантах отношений между Россией и Евросоюзом. Проблему автор видит в том, что Россия продолжает вести себя на международной арене как великая держава. Между тем ее реальные возможности значительно сократились: ее население в три раза меньше, чем в ЕС, а экономические показатели Евросоюза в 20 раз превосходят российские. Поэтому в задачи внешней политики Евросоюза входило уменьшить амбиции России до размера ее реальных, по мнению брюссельских политиков, возможностей. Такая улучшенная и трансформированная Россия заняла бы место периферии Евросоюза, который все чаще называют «новой европейской империей» (23).

Однако стратегия, рассчитанная на «слабую Россию», сегодня нуждается в корректировке. По мнению М. Эмерсона, если в системе «общеευропейского дома» Россия отказывается занять «отведенное ей место», то в действие вступает альтернативная и гораздо менее желательная для Евросоюза модель «Европы двух империй» (23). Согласно этой геополитической модели, Евросоюз и Россия имеют свои зоны влияния, которые перекрещиваются: в этих зонах практически оказываются все государства «ближнего зарубежья». Проблема состоит в том, что им придется сосуществовать как двум конкурирующим центрам силы.

С европейской точки зрения, Россия играет во внешней политике периферийную роль. Связь с Европой ей нужна намного больше, чем Евросоюзу – с Россией. Она стремится занять свое место на Европейском континенте, установить отношения с ЕС, но при этом имеет достаточно туманные представления о том, что собой представляет Европейский Союз. Долгое время она не обращала внимания на то, что восточноевропейские страны готовятся вступить в Евросоюз, и лишь теперь осознала последствия этого, а именно, что эти страны будут осуществлять свой бизнес по европейским правилам, выработанным в Брюсселе. Противоречиям в отношениях ЕС и России посвящено исследование английского автора.

Дэвид Гоуэн – сотрудник британского посольства в Москве, его книга написана в рамках исследовательской программы Центра за европейскую реформу (Великобритания) и не выражает точки зрения британского правительства. Он считает, что ЕС не определился в своих отношениях с Россией, которая остается сложным и непредсказуемым партнером и не обнаруживает признаков превращения в «довольного своей судьбой домочадца» (31, с. 1).

В первые годы президентства Ельцина Россия на словах проявляла интерес к ЕС, но не стремилась глубже понять его природу. Россия противилась расширению НАТО, но к расширению ЕС относилась нейтрально и скорее позитивно, надеясь, что членство в ЕС станет альтернативой вступлению центральноевропейских и балтийских государств в НАТО.

С приходом к власти Путина, более внимательного к западноевропейским ценностям, в российской политике начались перемены. Под влиянием президента Москва начала лучше осознавать экономическое и торговое значение ЕС и, в частности, рассчитывать на

его содействие вступлению России в ВТО. В то же время расширение ЕС теперь воспринимается российской стороной скорее негативно. С западной точки зрения, ЕС должен развивать сбалансированную и последовательную политику по отношению к России. Несмотря на критику ряда аспектов российской политики (Чечня, нарушения прав человека и свободы прессы и т.д.) и озабоченность судьбой демократии, брюссельские лидеры готовы развивать механизмы сотрудничества.

Особую важность, на взгляд автора, приобретает вопрос, в какой мере Россия стремится к более тесной форме сотрудничества с ЕС, а возможно, и к членству. Подобные российские амбиции нечетки и свидетельствуют о недостаточном понимании сущности ЕС; в любом случае, они относятся к дальней перспективе. Но Россия всегда стремилась быть членом более крупного форума, такого как Совет Европы или «Группа 7» (теперь 8). Непохоже, чтобы она удовлетворялась позицией на обочине все более мощного политического и экономического союза, замечает Гоуэн.

Россия, как и СССР, обладает чувством европейской идентичности, основанном на исторических, культурных и эмоциональных связях с остальным континентом. В советский период это выражалось в политическом стремлении к «большой Европе», к «общеевропейскому дому». Тем не менее недавние исследования привлекли внимание к тому, что российские лидеры весьма плохо представляют себе сущность ЕС, его политические институты и процесс принятия решений (это не относится к специалистам академических и исследовательских институтов). В центре внимания российских дипломатов были США. Что касается основных европейских стран, то Россия предпочитала двусторонние отношения с ними. Поэтому для российских чиновников стал неприятным сюрпризом тот факт, что Австрия, Финляндия и Швеция передали ответственность за свою торговую политику Брюсселю после их вступления в ЕС в 1995 г. Каждые полгода ЕС избирает нового председателя, что воспринимается в России как дополнительная трудность во взаимоотношениях.

Официально российская позиция по вопросу отношения к ЕС была высказана в 1999 г. в ходе саммита РФ – ЕС в Хельсинки. Цель присоединения к ЕС или «ассоциации» с ним отвергалась. Было заявлено, что «как мировая держава, расположенная на двух континентах, Россия должна сохранять свой статус и преимущества как евроазиатская держава

и самая большая страна в Содружестве Независимых Государств, а также независимый характер своей позиции в международных организациях».

Отмечая прагматизм политики президента Путина и реальный и беспрецедентный поворот России к ЕС, автор ставит «стратегический вопрос»: каковы долгосрочные цели этой политики, следует ли продолжать сотрудничество в нынешних формах или создать новые? Должен ли ЕС предложить России членство? Хотя российское правительство заявляет, что членство не является ее целью, это, по мнению автора, может означать, «что Россия не хочет испытать разочарования, ставя перед собой недостижимую цель» (31, с. 43). В то же время принадлежность России к Европе всячески подчеркивается, а позиция Путина характеризуется комментаторами как «европейская».

Каковы позиции ЕС? Многие европейцы считают, что Россия не соответствует условиям членства и ставить подобную цель, пусть и в отдаленной перспективе, безответственно. Даже если политический, институциональный и культурный разрыв не столь велик, размеры и география России не позволяют включить ее в ЕС. Признание возможности членства опасно, ибо: а) породило бы ложные надежды и последующие разочарования; б) создало бы мощное политическое давление в пользу членства, на фоне которого несоответствие России требованиям ЕС было бы сочтено несущественным. Стоит ли открывать ящик Пандоры? (31, с. 36).

Высказывается и другое мнение. Если не выдвигать возможность членства в качестве побудительного (хотя и отдаленного) мотива, то едва ли приходится ждать от России решительных, но болезненных для нее реформ в среднесрочной перспективе. Так, по отношению к Украине ЕС заявил, что он «признает европейские устремления Украины и приветствует ее про-европейский выбор», но в ближайшем будущем не планирует предпринять переговоры о вступлении. Несмотря на различия между обеими странами, это полезный прецедент. Более того, Турция, страна частично европейская, частично азиатская, за которой числится немало нарушений прав человека, признана в качестве кандидата в члены ЕС.

В ближайшие 15–20 лет у России нет шансов на членство в ЕС. Однако если она осуществит реформы, предусмотренные в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, то приблизится к европейским нормам и стандартам. Вехами на этом пути станут принятие в члены ВТО и установление зоны свободной торговли с ЕС.

## ЕВРОПЕЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ И РОССИЯ: ОПЫТ ПРОШЛОГО И НАСТОЯЩЕГО

Международная конференция под таким названием была проведена Институтом Европы РАН совместно с Фондом им. Фридриха Эберта (Германия) 30–31 октября 2000 г. в г. Москве. Ее материалы были опубликованы в журнале «Современная Европа» (15, с. 32–89).

Ее подзаголовок «Россия в контексте европейского федерализма» вплотную подводит к важнейшей проблеме цивилизационного порядка, суть которой в том, что федералистская модель Евросоюза может послужить примером для Российского государственного устройства.

Открывая конференцию, директор Института Европы РАН академик Н.П. Шмелев сказал: «Конференция посвящена одной из самых острых и актуальных проблем не только для России, но и для многих других стран – федерализму в современных условиях. Для построения стабильной, демократичной, процветающей России вряд ли существует более животрепещущая проблема, чем проблема федерализма. И до Октябрьской революции, и после нее Россия всегда была не искусственным, а органичным, естественным государственным образованием. Но вместе с тем и трагедия Беловежской Пуши произошла, несомненно, не на пустом месте: многие десятилетия вплоть до распада СССР доходы государства собирались по принципу 95% – в Центр, 5% – в республики, а общие масштабы и структура основных расходов определялись почти исключительно решениями центральных властей... При этом самый важный для дальнейших судеб российской демократии вопрос о реальной компетенции и доходах местного самоуправления за 90-е годы никак не решался» (15, с. 10).

Основной доклад под названием «Необязательный федерализм для России: опасности для страны» был сделан В.П. Федоровым, зам. директора Института Европы РАН. «Мировой опыт учит, – подчеркивает докладчик, – что многонациональные империи, сформировавшиеся по национально-территориальному признаку, имели обыкновение разваливаться. Зададим почти риторический вопрос: почему, например, Германии, в отличие от России, не грозит территориальный распад; почему федеральные земли Бавария, Саксония и Тюрингия, которые называют себя республиками, не могут сравниться по своему положению



с Татарстаном или Башкортостаном? Статус немецких федеральных земель, где проживают в основном немцы, не является источником опасности для немецкого федерализма, в то время как титульные нации в российских республиках в определенных условиях отдадут предпочтение своей государственности, а не федеральной. В РФ республики имеют свое гражданство; обозначилась этнизация республик за счет оттока так называемого некоренного населения, так что в будущем число республик с нерусским большинством может возрасти (сейчас их семь)» (15, с. 26).

Докладчик делает существенную оговорку: сепаратизм внедряется сверху и, охватывая людей, становится мощной силой; особенно пагубную роль играют при этом местные радикальные политики и представители интеллигенции. Регионы страны в большинстве не стали оплотом демократии, она насаждается там из центра, при сильном сопротивлении глав субъектов Федерации, превративших или желающих превратить последние в свои вотчины, часто семейные и криминализованные. Следует приветствовать тот факт, что сейчас между президентом страны и главами субъектов есть такой институт, как полномочный представитель президента в федеральном округе. Претензии республик снижаются до уровня отдельно взятого округа, и всякий выходящий за эти пределы сепаратизм будет обращать на себя внимание уже на ранней стадии и подвергаться коллективному воздействию со стороны остальных членов округа.

Х.П. Шнайдер, директор Института по изучению проблем федерализма (Германия), отмечает, что мир сегодня переживает этап, для которого характерно снижение значения национального государства как такового. При этом возрастает роль международных организаций и, с другой стороны, усиливается значимость структур более низкого уровня – отдельных регионов, составных частей государства. Федеративное государство отличается не только децентрализацией власти; его стабильность обеспечивает баланс между элементами централизации и децентрализации. Федерализм состоит из противоречий, но достаточно продуктивных, поскольку они снова подводят к необходимости компромиссов. При этом его колоссальным преимуществом является то, что он обеспечивает внутренний мир в этнически, религиозно, культурно разнородном государстве, предотвращает центробежные тенденции.

Основное противоречие федерализма в том, что приходится иметь дело с различными суверенитетами. Соответственно, люди обладают различными идентичностями. Можно быть гражданином Евросоюза,

немцем и баварцем одновременно. Можно быть гражданином Российской Федерации и Татарстана. Важно осознавать и правильно оценивать это соотношение.

Елингер, профессор Венского университета (Австрия), отметил, что Австрия, правопреемник Австро-Венгерской монархии, была образована как федеративное государство, хотя и обладала наиболее однородной национальной структурой. Это централизованное федеративное государство.

Н.В. Павлов, ведущий научный сотрудник ИМЭМО РАН, ставит вопрос в иной плоскости: а нужен ли сегодня федерализм Российской Федерации? В отличие от Германии, которая в принципе является мононациональной страной, источником всех бед для российской государственности был и продолжает оставаться национальный вопрос. На руинах СССР появилось 15 самостоятельных и суверенных государств, но лишь одно из них именуется федерацией – Россия. Она построена по тому же национальному признаку, который стал причиной крушения советской империи. Около половины из 89 субъектов РФ – это национальные государственные образования, причем в большинстве из них титульная нация отнюдь не является большинством. Самыми порочными следствиями федерализма национального толка являются: рост межнациональной розни, клановость, нарушение основного принципа демократии – правила большинства и забвение главного принципа федерализма – защиты меньшинства. «Национальный федерализм» ведет к расшатыванию всех устоев демократического республиканского правового государства.

Автор решительно выступает за конституционную реформу, которая предусматривала бы: сокращение административно-территориальных единиц и отказ от их формирования по национальному признаку; перевод национальных отношений в плоскость создания национально-культурных автономий с самыми широкими правами, что позволит сразу же вывести из-под удара территориальную целостность страны и резко снизить уровень национального противостояния.

О.В. Морозов, депутат Госдумы, руководитель депутатской группы «Регионы России», отмечает, что формально российскому федерализму всего семь лет. Ясного плана построения федерации у Федерального центра не было. До 1999 г. политический процесс развивался неоднозначно; на каждом его рубеже возникал момент, когда было неясно, устоит Федеральный центр или оппозиция способна изменить ситуацию. В подобные минуты Федеральному центру

оказывала поддержку региональная элита, а тот расплачивался за это соответствующими уступками. При написании новой Конституции РФ приходилось постоянно заключать компромиссы, в которых Федеральный центр уступал больше, правда, ради обеспечения поддержки. Забота о выстраивании отношений с субъектами отходила на второй план. Поэтому появились многоуровневые субъекты Федерации. Есть города федерального значения – столицы, республики, края, области, автономные округа. В то же время все то, о чем не договорились субъекты Федерации и Федеральный центр, было отнесено к системе совместного ведения, что отражено в ст. 72 Конституции. Де-факто появилась единственная возможность разделить полномочия между Федеральным центром и субъектами Федерации: подписывать двусторонние договоры.

После 1999 г. в России произошли серьезные перемены: появился президент, готовый к серьезным политическим решениям; изменилась Государственная дума, теперь в ней такой расклад сил, который позволяет получать от нее поддержку в пользу принципиальных решений исполнительной власти. Центр обозначил обратную тенденцию, стремясь восстановить выгодный ему баланс полномочий и интересов; он действует в объективном и правильном направлении, забирая излишки того, что уступил, отдал субъектам Федерации на первом этапе строительства новой России.

Важные соображения по поводу современного международного опыта федерализма и его приемлемости для России высказал Ю.А. Борко (Институт Европы РАН). Само понятие федерации изменилось по сравнению с XIX и началом XX в. Что такое Европейский Союз? Термин «федерация» из лексикона его руководителей просто изгнан, однако элементы федерализма заложены в механизм принятия решений. Одновременно присутствует тенденция к централизации принятия решений. С начала 70-х годов торговые договоры с третьими странами заключает только ЕС, действуя от имени всех государств-членов, которые делегировали ему это право. А с января 1999 г. осуществляется и единая валютная политика. Правом эмиссии евро – коллективной валюты 11 государств, вошедших в ЭВС, наделен исключительно Европейский центральный банк, которому напрямую подчинены центральные банки этих стран. Так что с точки зрения принципов и механизмов управления ЕС – форменный гибрид (унитаризма, федерации и конфедерации).

Вероятно, качеством гибридности будет отличаться и формирующийся Российский федерализм, полагает Ю. Борко.

В.С. Рыкин, заместитель руководителя Центра германских исследований Института Европы РАН, подчеркивает тот исторический факт, что Европа – это родина федерализма. Достаточно вспомнить о древнегреческих городах-государствах, о Священной Римской империи германской нации в Средние века, о Ганзейских городах, Нидерландах и Швейцарии в новые времена.

Федерализм сегодня – мировое явление: этим путем следует примерно два десятка стран из более 200 существующих государств. Это Индия и Пакистан, латиноамериканские государства Аргентина и Бразилия, Венесуэла и Мексика. Это США и Канада, Австралия и Танзания. По численности же населения в них проживает более половины жителей земного шара. Как видим, федерация – альтернатива дроблению человечества по этническому признаку. Однако необходимым условием федерации является демократическое устройство общества. Тоталитаризм и федерализм несовместимы.

Для многонациональной России этничность – особая проблема, которую она «обречена» решать. По переписи населения 1989 г. в РФ 81,5% составили русские. Сегодня их доля возросла до 85% и продолжает увеличиваться в связи с вынужденной миграцией (более 25 млн. русских проживают за пределами России). Таким образом, Россия в какой-то степени становится мононациональным государством. Лишь 35,5% нерусских находятся в своих национальных образованиях на территории России и реально претендуют на суверенитет. Они составляют 6,6% населения нашей страны. В 32 национальных единицах (21 республике, 1 области и 10 автономных округах) эти этносы отнюдь не везде представляют большинство жителей. Основные народы составляют большинство в Северной Осетии, Чечне, Ингушетии, Чувашии, Туве, Кабардино-Балкарии. В полиэтничном Дагестане 10 местных народов образуют 80,2% всего населения. А в Калмыкии – лишь 11,8%.

В целом славянская группа языков составляет 87%. На втором месте – алтайская и тюркская. Приведенная статистика необходима для более полного понимания «национального вопроса» в условиях федеративного государства.

Участники дискуссии пришли к согласию по вопросу о важности европейского опыта федерализма в процессе становления и

совершенствования федеративного устройства России, как важнейшего и наиболее эффективного средства против сепаратизма и расчленения страны. Такой огромной территорией, как Россия, нельзя управлять лишь из одного центра: нужны мощные субъекты Федерации, наделенные конституционными правами.

### Список литературы

1. Батюк В.И. Вступит ли Россия в Евросоюз? // Современная Европа. – № 2, 2004. – С.134–142.
2. Борко Ю. Расширение и углубление европейской интеграции // МЭ и МО. – № 7, 2004. – С.15–29.
3. Бусыгина И.М. Концептуальные основы европейского регионализма: Проблемы европейского регионализма // Доклады Института Европы РАН. – № 61. – М., 1999.
4. Глухарев Л.И. Политические компоненты развития Евросоюза // Современная Европа. – № 2, 2003. – С.23–35.
5. Договор о Европейском Союзе: консолидированная версия. – М., 2001. – С. 48.
6. Журкин В.В., Максимычев И.Ф., Машлыкин В.Г., Шишков Ю.В. Европа в многополярном мире. – Ин-т Европы, РАН. – М., 2000.– 85 с.
7. Иванов И.Д. Единый внутренний рынок ЕС: свет, тени, историческая перспектива // Современная Европа. – № 2, 2004. – С. 19–34.
8. Кокшаров А. Интеграционная апатия // Эксперт. – М., 21–27 июня 2004, № 23. – С. 23.
9. Кокшаров А. – Эмерсон М. Интервью // Эксперт. – М., 21–27 июня 2004, № 23. – С. 24.
10. Россия и Европейский Союз в Большой Европе: новые возможности и старые барьеры = Russia and the European Union in a wider Europe: new Openings and Old Barriers: Материалы межд. науч. конф., 20–21 сент. 2002 г. – С.-Петербург. ун-т. – СПб., 2003. – 200 с.
11. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: от Европейского Сообщества до Европейского Союза: Пер. с фр. – М.: Рос. гос. гуманитар. ун-т, 1998. – 420 с.
12. Эмерсон М. Общеввропейская идея // Европейский альманах: История. Традиции. Культура, 1993.– М., 1993. – С.7–11.
13. Эмерсон М. Интервью // Эксперт. – М., 21–27 июня 2004, № 23. – С. 24.
14. Эмерсон М. Интервью // Эксперт. – М., 23–29 февр. 2004, № 7 – С. 18.
15. Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего (Российское государство в контексте европейского федерализма). – Межд. конференция, проведенная Ин-том Европы РАН совместно с Фондом им. Фридриха Эберта (Германия) 30–31 октября 2000 г. в г. Москве // Современная Европа. – М., № 15, 2001 г. – С. 32–89.

16. Banuś E. Cultural Policy in the EU and the European Identity // European integration in the 21<sup>st</sup> century. – L., 2002.
17. Bogaards M. Consociational interpretations of the European Union // European Union politics 3/3, 2002, p. 357–381.
18. Cameron F. The European Union and the Challenge of Enlargement // The Enlarging the European Union: relations between the EU and Central and Eastern Europe. – L.–N.Y., 1997.
19. Central Europe : Core or Peryphery?/ Lord Chr. (ed.) – Copenhagen, 2000. – 255 p. – Bibliogr. : p.243 – 251.
20. Costa O., Magnette P. The European Union as a consociation: a methodological assessment // West European politics, vol. 26, № 3, 2003. – P.1–18.
21. Dictionnaire Internationale du Fédéralisme. – Sous la dir. de Denis de Rougemont. Ed. par F. Saint-Ouen. – Bruxelles, 1994.
22. Emerson M. Redrawing the map of Europe. – N.Y., 1998.
23. Emerson R. The Elephant and the Bear. – N.Y., 2002.
24. The Enlarged European Union. Diversity and Adaptation // West European Politics. – L., 2002 vol. 25, № 2.
25. Europe: Fédération ou Nations / Sous la dir. de A. Landuyt. Ed. Sedes, 1999. – 270 p./ Regards sur l'Histoire. Histoire contemporaine. Sous la dir. de G. Valette.
26. Europa Śródkowo–Wschodnia. Region, państwa i społeczeństwa w czasie transformacji. –red. J. A. Rybczynska. – Wyd. Un-tu M. Curie-Skłodowskiej. – Lublin. 2000.
27. European Integration in the 21<sup>st</sup> century. Unity in Diversity? – M. Farrell e a. ed. – L., 2003. – 220 p.
28. Fella S. Unity in Diversity – the Challenge for the EU // European integration in the 21<sup>st</sup> century. – L., 2002.
29. Fuchs D. and Klingmann H.-D. Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe // European integration in the 21<sup>st</sup> century. – L., 2002.
30. Gauchet M. Le problème européen // Le Débat. – Mars-avril 2004, N 129. – P. 50–100.
31. Gowan D. How the EU can help Russia. – Centre for European reform. – L., 2001. – 48 p.
32. Haeglin T.O. Federalism, subsidiarity and the European tradition: some clarifications // Telos. – N.Y., 1994. – N 100. – P. 37–55.
33. Friends of Europe. Hearing from Europe. – Brussels, 2003.
34. From the Nation State to Europe? / Ed. By Menon A., Wright V. – Oxford univ. press, 2001. – VIII, 261. – 261 p.
35. Lijphart A. Patterns of democracy: government forms and performance in 36 countries. – New Haven / London: Yale Univ. Press, 1999.
36. Lefebvre Maxime. L'Europe politique est-elle encore possible? // Le Débat. – Mars-avril 2004, N 129. – P. 50–100.

37. Lourau R. Le principe de subsidiarité contre l'Europe. – P.: PUF, 1997. – 228 p.
38. Nowa jedność Europy? = Europas neue Einheit? / Red. Przyłębsky A. Et al. – Poznan, 2001. – 123, 123 s.
39. Przyszłość Unii Europejskiej: Polski punkt widzenia. – min. Spraw Zagranicznych. – W-wa, 2001. – 174 s.
40. Le Triangle de Weimar. France-Allemagne-Pologne: une vision de l'Europe? // Documents – 56 a. – 2001–2002. – 128 p.
41. Ulrich Beck. Comprendre l'Europe telle qu'elle est // Le Débat. – Mars-avril 2004, N 129. – P. 50–100.
42. Warleigh A. Towards Network Democracy? The Potential of flexible Integration // European integration in the 21<sup>st</sup> century. – L., 2002.
43. The Wider picture. Enlargement and Cohesion of Europe. – Brussels, 1999.
44. Di Zerega G. Federalism, self-organisation and the dissolution of the State // Telos. – N.Y., 1994. – N 100. – P. 57–86.
45. Zielonka J., Mair P. Diversity and adaptation in the Enlarged European Union // West European Politics. – April 2002, N 2.