



шолтда

О.И.Величко

МАРШРУТАМИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Яжборовская И.С. Европейский Союз
на путях политической интеграции. –
М.: Издательство «Современная экономика
и право», 2004. – 120 с.

Интерес к Европейскому Союзу, очень сложному, многочисленному и обращенному в будущее организму, становится одной из наиболее актуальных линий в современной общественно-научной мысли России. Российские ученые, прежде всего экономисты, а также юристы, социологи и политологи – Ю.А.Борко, С.П.Глишклина, Ю.В.Шашков, С.Ю.Кашкин, И.С.Семенов, М.В.Стрежнева и другие известные специалисты – внимательно отслеживают проблемы, возникающие в связи с углублением и территориальным расширением европейского сотрудничества. Наименее изученной остается европейская политическая интеграция – весьма динамично, но неравномерно развивающийся процесс.

Все большее значение приобретает и практическая разработка проблематики отношений России с Евросоюзом, в том числе в связи с подписанной в мае 2005 г. концепции «четырёх общих пространств» – экономического, внешней и внутренней безопасности и культуры. Однако эта заявка на сотрудничество все еще весьма схематична и содержит значительно более узкий подход к нему, чем того требуют интересы страны.

В Совете по внешней и оборонной политике (СВОП) в настоящее время достаточно четко вырисовалось представление о необходимости комплексного «оздоровления российского подхода к Евросоюзу», о важности подключения к дискуссиям по двум коренным вопросам: каково будущее интеграционной модели ЕС и каково будет место России относительно него. Как подчеркивает заместитель директора по исследованиям СВОП Д.Сулов, невозможно наполнить новым содержанием грядущий договор Россия – ЕС, не представляя, что России стратегически нужно от Евросоюза. Договор призван заменить устаревшее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, срок которого истекает в 2007 г. Это соглашение, подписанное в 1994 г., является наиболее проигрышным среди тех, которые страна – не член СЕ может иметь с Евросоюзом. Только новый

договор «сможет качественно изменить формат российско-европейских отношений»¹.

¹ Сулов Д.
Предпосылки оздоровления. Москве пора перестать быть аутсайдером в диалоге о судьбе Европы // Независимая газета. 6.10.2005.

По мнению заместителя главного директора компании «Русал» А.Лифшица, существующее соглашение «устарело безнадежно и реконструкции не подлежит». Соглашение же о четырех общих пространствах он оценивает как «дело хорошее», но служащее всего лишь «площадкой для переговоров», «поскольку в нем нет ничего конкретного – ни сроков, ни этапов, ни целей»².

² Московские Новости. № 39. 7–13.10.2005.

Саммит Россия – ЕС в Лондоне 4 октября 2005 г., призванный показать, как претворяется в жизнь сотрудничество по направлениям «четырёх пространств», весьма разочаровал: по помпезности и скудости идей этот круглый стол «очень напомнил партийный съезд времен застоя»³.

³ Паниев Ю.
Новая Россия рвется в Старый Свет // Там же.

Вместе с Д.Суловым приходится признать: пока дискуссия по двум вышеназванным вопросам (интеграционной модели ЕС и места России относительно Союза) в нашей стране отсутствует и это «автоматически превращает ее в аутайдера в европейской политике». России необходима активная позиция. Понимание этого и подключение к соответствующей европейской дискуссии должно помочь «полному оздоровлению российского подхода к ЕС»⁴.

⁴ Сулов Д.
Указ. соч.

Богатый материал для понимания комплекса проблем как политической интеграции, так и интеграционной модели ЕС дает представляемая читателю книга главного научного сотрудника Института сравнительной политологии РАН, профессора И.С.Яжборовской – первое исследование такого рода в нашей политологической литературе. Оно посвящено как истории политического интегрирования Европы, так и – преимущественно – весьма слабо изученному современному интеграционному процессу. Работа И.С.Яжборовской непосредственно привязана к интенсивному политико-правовому оформлению Евросоюза накануне вступления в него в 2004 г. очередных десяти государств и обретения им значительно более широких масштабов с увеличением количества членов до 25, а населения – до 456 миллионов.

Во введении автор предлагает взглянуть на формирование и развитие Евросоюза на вносящем иное качество глобализационном этапе исторического процесса как на «органические составляющие рождающегося, возникающего из находящегося на разных стадиях самоорганизации сложно организованных неравновесных систем, из нестабильных процессов и связей разных уровней организации более совершенного социального организма». Она исходит из того, что с интенсификацией глобализации развитие открытых сложных систем идет под воздействием многообразных внутренних и внешних факторов, спонтанного образования высокоупорядоченных структур, обретающих устойчивость в условиях многовариантного движения на макро- и микроуровнях, в глобальном и локальном мас-

штабах. Глобальная когерентная логика интегрирует многообразие далеких от равновесия локальных процессов (с. 4).

Евросоюз рассматривается И.С.Яжборовской как уникальнейшая лаборатория парадигмы нелинейного развития, исходя из неэволюционистской модели общественного прогресса, самоорганизации общества и разработки нелинейных методов социального управления. Она указывает на возникновение и развитие собственных тенденций развития сложноорганизованных систем, не поддающихся жесткому управлению, на альтернативное развитие по различным направлениям, формирующимся в точках бифуркации.

Весьма уместно напоминание о том, что, синергетический подход предполагает действие принципа инвариантности, когда некоторые свойства системы остаются неизменными (например, рациональная основа политической конструкции государства), и принципа структурной устойчивости, когда системы подавляют различного рода внешние воздействия⁵.

В процессе обогащения информации, коллективного построения социального знания и структурирования смыслового поля (дискурса) наука стремится к упорядоченности терминов, адаптированных схем рассуждения, хотя не всегда обходится без противоречий. Автор анализирует поиски исследователями ответа на вопрос, как складываются в ЕС многообразные механизмы, формы и методы регулирования общественных процессов, как устанавливаются межжественные связи между ними, как возрастает поливариантность отношений между государством и обществом, между экономической системой и политическими режимами. Она справедливо выделяет важные обобщения Ю.А.Борко об «обеспечении равновесия между регулирующей ролью государства и другими, автономно действующими механизмами, естественно сформировавшимися в процессе общественного развития», о наличии явлений отмирания традиционных функций политического регулирования со стороны государства⁶.

Под этим имеется в виду то обстоятельство, что в рамках ЕС многие проблемы находят оптимальные решения во всепроникающих и доминирующих глобальных управленческих сетях Союза, о которых пишут И.С.Семененко⁷ и М.В.Стрежнева⁸. Читателю будет интересно узнать, что в работах Семененко политическая интеграция трактуется как многомерный процесс с увеличивающейся ролью сетевой системы управления, а Стрежнева рассматривает ЕС как систему политического управления, довольно сильно отличающуюся «по своей природе и стилю» («менее упорядоченную, менее иерархичную») от форм и приемов политического руководства, принятых в Европе на национальном уровне.

Автор указывает на то, что формально отстраиваясь в значительной степени на базе межгосударственных отношений, на практике политическое пространство ЕС с государствами и правитель-

⁵ См.: Самоорганизация в природе и обществе. СПб., 1994. С. 30–31.

⁶ Борко Ю.А. От европейской идеи – к единой Европе. М., 2003. С. 99, 103 и др.

⁷ См.: Семененко И.С. Новая модель политической системы? К вопросу об уровнях власти в Европейском Союзе в свете российских проблем // Политические институты на рубеже тысячелетий. Дубна. 2001.

⁸ См.: Стрежнева М. Управление... без правительства: Как-то о традициях руководства Европейским союзом // Европа. 2003. № 1(24).

ствами, а также оформившимися за последние десятилетия надгосударственными структурами приобрело качественно иной, более гибкий и эффективный характер.

И.С.Яжборовская отмечает и специфику подхода юристов: коллектив известного правоведа С.Ю.Кашкина, со своей стороны, видит в Европейском Союзе начала XXI века «государственно-подобное» объединение, с усилением «черт государственности», как их сплав с «элементами наднациональности», напоминающий «федеративную схему»⁹.

⁹ *Право Европейского Союза: М., 2003. С. 31 и др.; Основы права ЕС. М., 2002. С.15–21 и др.*

Указав на сходство и расхождения в подходах исследователей разной специализации к структурам ЕС, И.С.Яжборовская подчеркивает, что эти структуры и их функционирование отнюдь не всегда определяются как носящие однозначно политический и усиливающий бюрократическую составляющую характер. Их взаимодействие обеспечивается и обогащается как политическим межправительственным управлением, так и надполитическим сетевым общением. Оно получило новое измерение в связи с качественной трансформацией управляемости и самоуправляемости совершенствующейся сложноорганизованной системы в контексте сетевых структур. Важно отметить и аргументированный тезис автора, что процесс эффективного взаимодействия национальных и наднациональных органов в ЕС развивается неравномерно, скачкообразно.

Сравнивая изучение социально-политической модели Евросоюза на Западе и в России, она обратила внимание на общность или, по крайней мере, близость ряда принципиальных оценок. В частности, она указывает на то, что процесс политической интеграции ЕС давно потерял прежнюю однозначность, что в настоящее время он находит равнодействующую между коммунитарными механизмами Сообщества и равновесием влияния межправительственных факторов, что он создает институциональный баланс внутри ЕС и равновесие между ЕС и государствами-членами¹⁰.

¹⁰ *См.: Staniszkis J. Kryzys panstwa. Wypowiedz na spotkaniu 30.X.2003 r. // www.prezydent.pl.*

Свидетельство активного подключения к европейским дискуссиям автор видит во внимании российских ученых к работам М.Кастельса, который исходит из того, что со смелой парадигмы процесс социальных изменений во многом обеспечивается сетевыми инструментами, одновременной концентрацией и децентрализацией принятия решений, действиями властных структур как на национальном, региональном и локальном, так и на наднациональном уровне (в этом контексте идут и политические, и неполитические, и надполитические процессы)¹¹.

¹¹ *См.: Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. М., 2000. С. 505.*

Что вносит в изучение проблемы сама И.С.Яжборовская? В центре первой главы ее книги – переустройство Европы, начавшееся с 1950 г. и постепенно охватывавшее макроэкономический уровень, реальное интегрирование, которое диктовало проработку отношений на микроэкономическом уровне и распространялось на социальную сферу. Как известно, идея превращения Европейского

Сообщества в единую, оформленную в политико-правовом отношении структуру потребовала для своего вызревания и оформления целых полвека.

При эволюционном объединении двух родов легитимной деятельности – через национальные государства и правительства и через наднациональные институты, при отсутствии четкого разделения компетенций между институтами, ЕС складывался как принципиально, качественно иная конструкция, которая не становилась аналогом ни одной из классических государственных политических систем.

Автор показывает, как эта структура в условиях роста потребности в оптимизации политического устройства европейского континента стимулировала поиск новых форм интеграции в политической сфере, объединяя народы при помощи сложной конструкции регулирующих механизмов.

Весьма объемную картину представляет собой обстоятельно представленная во второй главе книги деятельность Конвента по будущему обустройству Европы – в ее рамках велись и свободные слушания (до 80 выступлений на каждом из 26 пленарных заседаний), и анализ в рамках рабочих групп с коллективным обсуждением всех проблем, а затем уже подготовка текстов, постатейная доработка и согласование проекта Конституционного договора.

Неоспоримое достоинство исследования И.С.Яжборовской – детальный анализ позиций представителей стран-членов и кандидатов Евросоюза и их непростая притирка, учет существенных различий в подходах, особенно между крупными, с одной стороны, и стремящимися оградить себя от посягательства на свои права малыми государствами – с другой. Эти процессы суммируются и обобщаются, также раскрывается содержание и направления эволюции политической интеграции ЕС (с. 33–104).

По мнению автора, первоочередная задача для российской европейской политики – тщательное осмысление этой напряженной борьбы, которая отражала как давно устоявшиеся методы традиционного, ставшего привычным, хотя далеко не оптимального межправительственного общения, так и относительно новые, но уже доказавшие эффективность коммунитарные методы и сетевые концепции. Именно они нередко, но весьма поверхностно, интерпретируются как диктат брюссельской бюрократии (с. 25).

В работе показано, насколько убедительной оказалась заявка на укрепление наднациональных институтов, на оптимизацию отношений между ними и государствами-членами Евросоюза, на продвижение процессов федерализации в связи с его новым расширением.

Работа над Конституционным договором действительно обнаружила и расчистила многие препятствия, лежавшие на пути более глубокой политической интеграции Союза, обещала сделать более

подвижными и эффективными структуры и центры управления ЕС, оптимизировать его деятельность в наднациональном масштабе, усовершенствовать последовательность в принятии и реализации решений, в институционализации системы отношений. Государства-члены продолжали бы функционировать как составляющие структуры принятия решений и регулирования деятельности, но отношение к ним и к роли политики изменялось.

И во второй, и в третьей главе, посвященной рассмотрению проблем Конституционного договора и его принятия на межправительственных конференциях Евросоюза, автор уделяет значительное внимание новым членам ЕС, что вполне оправданно, ибо они, во-первых, не были до сих пор в таком качестве объектом столь пристального внимания исследователей, а во-вторых, их вхождение в ЕС изменило геополитическую ситуацию на континенте.

Поскольку вопрос утверждения Конституционного договора остается открытым, особый интерес приобретает авторское объяснение этого. Анализируя проблему организации и хода работы Конвента, И.С.Яжборовская выявила тактические просчеты его председателя В.Жискара д'Эстена и основные нерешенные проблемы, которые затем затормозили принятие проекта на межправительственных конференциях и на референдумах в некоторых странах.

Уточнение принципов деятельности ЕС пришлось на очередное обострение постоянно присущих интеграции противоречий – между общими (коммунитарными) и национальными интересами, между предлагаемыми принципами федерализации и национальным суверенитетом государств, тенденцией к сохранению единства и стремлением ряда, в основном крупных, государств вновь запустить механизмы «разных скоростей», переориентироваться на формирование «твердого ядра» и на подобные сепаратные инициативы. обращением к неоднозначно реагирующему общественному мнению разных групп стран (с. 108).

Политическая интеграция еще раз показала, насколько это разнородный и многоаспектный, сложный, противоречивый и длительный процесс, захватывающий и по-новому структурирующий множество пластов социальной материи, диверсифицируя их. Поэтому ряд политических деятелей, подходя одномерно к процессу, увидел в ограничении своих правомочий только ущемление демократии (с. 106).

Логика авторского изложения вполне убедительно показывает, что задержка с утверждением проекта Конституционного договора, а затем негативные результаты референдумов во Франции и Нидерландах – вовсе не «провал» столь масштабного мероприятия.

Попытка при помощи подготовки и принятия Конституционного договора не только повысить управляемость ЕС, но и существенно ускорить политическую интеграцию оказалась под вопросом, поскольку привела к обострению политических противоречий, к тому

же в период существенного ухудшения социально-экономической обстановки в Европе.

Каждое значимое решение ЕС как правило требовало от его членов существенного дополнительного обдумывания и доработки, подготовки широкого общественного мнения к его принятию. Так, например, в свое время Ирландия оспаривала расширение ЕС, а позже ирландский же либерал П.Кокс как председатель Парламента подчеркивал: «Никто никогда не говорил, что создание Конституции для целого континента будет простым делом. Никакие межправительственные конференции не заканчивались в течение одного полугодового председательства. Так что мы не можем преувеличивать это поражение» (с. 108).

Когда Конституционный договор будто бы повис в воздухе и принятие его показалось мало реальным, ирландский министр иностранных дел Б.Кауэн признал подобное развитие событий неизбежным, поскольку «такова природа демократического диалога в ЕС». Констатируя тот немаловажный факт, что «выявился уровень возможного сейчас консенсуса», он обозначил перспективы взаимной притирки и будущего согласования позиций участников диалога, когда «со временем ситуация поправится и мы найдем соответствующее решение» (с. 117).

Углубленный анализ и энергичное использование результатов проделанной Конвентом работы стимулировали осмысление возможностей дальнейшего движения по пути политической интеграции. И именно Ирландия сыграла решающую роль в согласовании и принятии договора во время ее председательства в ЕС в первое полугодие 2004 г.

В заключение И.С.Яжборовская выносит некоторые проблемы, представляющие собой своего рода «подводные рифы» интеграции. Ее творческую манеру всегда характеризовал интерес к трудноразрешимым, а то и вовсе новым проблемам. На этот раз ее внимание обращается к одной из ключевых проблем, а именно к глубоким различиям в идейно-политических устоях разных групп государств и регионов, прежде всего, больших и малых.

Автор критикует нашедшую отражение в Договоре о создании ЕС (статья 6) и в ряде документов Союза теорию так называемого «патриотического конституционализма» (или «конституционного патриотизма»), которая игнорирует национальные культуры, традиции и историю, взяв за основу европейской идентичности только универсальные демократические принципы и концепцию правового государства. При этом теория народного суверенитета объявляется относящейся к демократическому, но уже пройденному этапу, вместе с теряющими свой статус национальными государствами (с. 110).

Автор подчеркивает, что народы и государства-члены как правило не соглашались на форсированное ущемление равенства и неоправданно резкое ограничение своего национального сувере-

нитета. Существующие или возникающие противоречия будут постоянно воспроизводиться, если утвердится представление, что ими можно пренебречь вместо того, чтобы стараться соответствовать коренным принципам единства в многообразии и солидарности, в равенстве.

Средние и малые страны высказывают опасения, что принятие Конституционного договора чрезмерно укрепит влияние крупных государств в рамках ЕС, в частности, в проведении новой единой политики в ряде сфер деятельности – в области темпов и методов расширения ЕС, в сфере обороны, внешней политики и т. д.

Противники коммунитарного метода, в свою очередь, проявляют недовольство по поводу расширения роли новых, надгосударственных, наднациональных политических институтов – президентства, министерства иностранных дел ЕС и др.

Интересно представлены теоретические аспекты проблемы национального суверенитета. И.С.Яжборовская, ссылаясь на новые западные публикации, констатирует: это понятие все чаще объявляется устаревшим, что в целом отражает наметившиеся тенденции исторического развития. Автор напоминает, что в конце XX века российский читатель познакомился с прогнозом М.Кастельса, который гласит: «Выживут нации-государства, но не их суверенитет. Они будут связаны друг с другом в многосторонних сетях с изменчивой геометрией обязательств, ответственности, союзов и субординации»¹².

Глобализация действительно подвергает серьезным испытаниям и коррозии прежнее восприятие как вертикали государственного управления, так и суверенитета. Однако грандиозные объединительные замыслы политической элиты нередко опережают соответствующие процессы в общественном сознании, которое стремится сохранить национальный суверенитет и право самостоятельно решать свою судьбу.

Да и расставание с ним по частям оказывается более сложным процессом, чем представлялось многим основателям Европейского Сообщества.

Это положение автора убедительно подтвердили результаты референдумов по Конституционному договору. Даже у одной из крупнейших представительниц ЕС – Франции, не утвердившей его, сохранила свою актуальность проблема защиты традиционного суверенитета и его объема.

Расширение сферы компетенций Евросоюза и существенное ограничение суверенности решений национальных государств потребовало переосмысления самого понятия «суверенитет». Вступление в ЕС поставило перед новыми членами задачу верифицировать проблему сохранения, ограничения или ликвидации своего суверенитета, используя при этом как правовое понятие суверенитета (как в контексте международного права, так и в контексте национально-

¹² Кастельс М. Информационная эпоха: Экономика, общество и культура. М., 2000. С. 509

го законодательства данного государства), так и политическое понятие независимости.

Одна из распространенных ныне формул суверенитета такова: государство суверенно, если оно полностью господствует на всей своей территории, не подчиняясь какой-либо внешней власти. Собственно, уже сейчас не только член ЕС, но и вновь принимаемое в него государство-кандидат по условиям приема отказываются в пользу Союза от определенной части своего суверенитета. Интенсификация процесса политической интеграции ЕС чревата дальнейшим ограничением национального суверенитета его членов (с. 114).

В европейской мысли, на что автор обращает внимание читателя, наметилась тенденция считать, что прогрессирующее ограничение суверенитета государств-членов дает основание полагать их равными с точки зрения наличия определенной «дозы» суверенности. Например, новые комментаторы Хартии Объединенных Наций применяют одновременно и понятие ограниченного суверенитета, и концепцию суверенного равенства государств. Государства с ограниченным суверенитетом остаются равными с точки зрения одинаковости суверенности. Но ограничения равной суверенности отдельных государств не обязательно должны быть одинаковыми (Шенгенский договор, введение общей валюты) (с. 115).

Существует и другой подход к проблеме, который не придает большого значения нюансам суверенитета, считая, что его принципы всегда и везде обязывают всех в равной степени. Просто в единой правовой системе между субъектами происходит распределение функций. По мере расширения правового поля ЕС на новые области и его гармонизации с намерениями государств-членов прежнее понятие правового суверенитета объявляется устаревшим.

Наконец, формируется концепция, объединяющая оба подхода. Интеграция рассматривается в контексте передачи части самостоятельности не другому государству, не доминирующей державе, а добровольно объединившейся организации, создающей для достижения общего блага единую общность и правомочность интегрированного субъекта. Предлагается не рассматривать самоограничение национального государства в качестве ограничения суверенитета, если в данной области цель достижима только совместными усилиями, при помощи других государств, или действия одного государства становятся мало эффективными и результат зависит от координации и интегрирования усилий с другими государствами.

При такой модели рождается концепция неделимой суверенности всех государств-членов ЕС, пока они существуют. Их суверенные действия предусматривают постоянный анализ и уточнение общих целей, участие в выработке и согласовании компетенций по ряду повторно или заново обсуждаемых вопросов, необходимое самоограничение национально-государственных действий во имя общих интересов и целей сообщества (с. 116).

Автор отмечает и другие важные аспекты проблемы: в Евросоюзе периодически возникает вопрос о принципах голосования, влияющего на справедливое соотношение передаваемой доли суверенитета, об обеспечении справедливого представительства в органах ЕС.

Подчинение единым требованиям предполагает значительные материальные усилия. Оно чревато различными противоречиями и конфликтами, что превращает нормализацию ситуации в направлении суверенного равенства государств в сложный и длительный процесс, в ходе которого принцип суверенитета утверждается как суверенность решений в рамках взаимодействия.

Как наглядно проявилось в период решения судеб Конституционного договора во Франции, трудящиеся которой связали результаты референдума с материальными претензиями к собственному правительству. В сохраняющейся сложной социально-экономической ситуации с неизбежностью возрастает значение социальных составляющих интеграции, повышения требований к защите социальных завоеваний, к социальному обеспечению в рамках ЕС.

Обращение к широкому общественному мнению, его тщательный учет политическим классом становится непременным условием успеха продолжения европейского интеграционного процесса, в том числе завершения процесса утверждения Конституционного договора.

Книга автора, вышедшая из печати в 2004 г., разумеется, не могла учесть его последующие этапы. Однако, что касается перспектив окончательного утверждения Конституционного договора, оптимистический прогноз И.С.Яжборовской кажется вполне оправданным. Если председательствование Нидерландов, а затем Великобритании в ЕС не принесло решения проблемы, чего, видимо, и не следовало ожидать, то вскоре откроется более позитивная перспектива.

Согласно заявлению главы МИД Австрии У.Пласник, эта страна, которая готовится председательствовать в Евросоюзе в первом полугодии 2006 г., настроена весьма конструктивно, и в частности, нацелена на решение проблемы основ взаимодействия между ЕС и Россией и по истечении действия Соглашения о партнерстве и сотрудничестве¹³.

В работе И.С.Яжборовской соблюдена удачная пропорция материалов, отражающих общеевропейские и российские интересы, рассмотрены пути дальнейшего совершенствования этого важного сотрудничества. Рецензируемая книга, небольшая по объему, является на самом деле большим вкладом в изучение одной из «горячих» проблем нынешнего мира. Исследование нацелено в будущее.

¹³ Григорьев Е.
Диалог Вена –
Москва о торговле
и делах в Европе:
Во время председа-
тельства в ЕС
Австрия продол-
жит выстраива-
ние общих про-
странств // Неза-
висимая газета.
6.10.2005.