

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ

ЦЕНТРОБЕЖНЫЕ И ЦЕНТРОСТРЕМИТЕЛЬНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ И ПРОБЛЕМА СУВЕРЕНИТЕТА ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

О.М. Мещерякова

Кафедра иностранного языка № 3
Российский университет дружбы народов
ул. Миклухо-Маклая, 6, Москва, Россия, 117198

Статья посвящена проблеме возникновения и развития центробежных и центростремительных тенденций в Европейском Союзе. Автор анализирует противоречивую сущность Европейского Союза.

Чтобы разобраться в тех противоречиях, которые возникли в Европейском Союзе сегодня, необходимо обратиться к истории развития европейского интеграционного процесса. И, прежде всего, следует обратить внимание на те причины, которые привели к развитию центробежных тенденций, и на их связь с вопросами суверенитета.

Начавшийся в 1950 г. интеграционный процесс в Европе в ходе своего развития ясно обозначил противоречие между центростремительными и центробежными тенденциями.

Причем начало этому противоречию было заложено в самой основе европейского интеграционного процесса.

Центростремительные тенденции представлены федералистским направлением, возникшим еще до начала европейского интеграционного процесса, в разгар Второй мировой войны, когда было основано «Европейское движение федералистов», вдохновлявшееся идеями видного деятеля христианско-демократического движения Л. Эйнаути, который, находясь в изгнании в Швейцарии, опубликовал ряд статей под общим названием «Соединенные Штаты Европы». Одновременно с ним видные деятели движения Сопротивления А. Марк, А. Спинелли, Э. Коломбо, Д. де Ружмон, А. Брюгманс приняли «Манифест европейского сопротивления».

Под непосредственным впечатлением всех ужасов, причиненных войной, основной источник бед усматривался разработчиками этого документа в национа-

лизме государств-наций, а выход виделся в создании наднациональных институтов [11. Р. 8—11]. В своих мемуарах Альтеро Спинелли писал даже о «необходимости создания движения народного протеста против самой законности существования национальных государств» [11. Р. 9].

Непосредственно после Второй мировой войны популярность интегрального федерализма достигла своего апогея. Первый общеевропейский манифест интегрального федерализма был написан А. Марком и Р. Ароном, которые были критически настроены к либеральным институтам, прежде всего к национальным парламентам и национальным политическим партиям. Представительную демократию их манифест предполагал заменить прямой демократией. Первым шагом в этом направлении авторы мыслили в предоставлении автономии регионам и уменьшении власти национальных государств. Предполагалось, что под нажимом обстоятельств национальные государства придут к «функциональному федерализму», что должно облегчить развитие наднациональных институтов. В результате, по мнению авторов манифеста, должна возникнуть европейская федерация, по примеру которой будет федерироваться весь мир [7. Р. 36—48].

Таким образом, федералисты, отвергая национальные парламента и национальные партийные системы и передавая их функции наднациональным институтам, «облегчали существование свободных человеческих сообществ, которым удастся ассоциироваться, не теряя индивидуальных характеристик» [12. Р. 145].

Однако следует признать, что интегральный федерализм, предлагая альтернативу модели европейской интеграции, основанной не на национальных государствах, а на европейских регионах, заложил основы будущей нестабильности и саморазрушения в Европейском Союзе.

Основатель персоналистского федерализма Дени де Ружмон пришел к идее «Европы регионов» на качественно новом уровне. Процесс регионализации, согласно Д. де Ружмону, дополняется федералистским принципом автономии, причем это еще один уровень, а не замена традиционных государств «микросообществами». Речь идет, по выражению А. Марка, «...о двойном наступлении сверху и снизу против идола национальных государств: регионы снизу и Европейский Союз — сверху. В этом один из ключей к новому европейскому порядку» [3. С. 111].

«После двух мировых войн, спровоцированных игрой европейских национализмов», пишет Д. де Ружмон, «стало ясно, что национальные государства существуют для войны — как по своему происхождению, так и на каждом этапе своего развития, последним из которых будет тоталитарное государство. Выход — в регионализации Европы» [10. Р. 88—89].

Таким образом, еще до начала европейского интеграционного процесса федералисты направили его развитие по пути, который, по их мнению, должен привести к распаду национальных государств.

Так, план Шумана определял цель и задачи интеграционных преобразований в Европе следующим образом:

«Европа не возникнет сразу в целом виде. Она появится на основе конкретных дел, создающих, в первую очередь, фактическую солидарность...

...Путем объединения базовых производств и утверждения верховного органа, чьи решения будут обязательны для Франции, Германии и стран, которые к нему присоединятся, настоящее предложение заложит первые конкретные основания Европейской федерации для сохранения мира» [9. Р. 54—56].

Следовательно, с самого начала конечная цель европейской интеграции — построение европейской федерации. Так думали основатели Европейского Союза.

Однако построить федеративное государство можно только на основе поэтапного углубления интеграционного процесса путем перехода от более узких сфер интеграции к более широким. Этот метод получил название коммунитарного и был положен в основу построения Европейского Союза. Он состоит в создании наднациональных институтов, наделенных властными полномочиями. Затем в процессе интеграции создается система общих наднациональных органов, которым государства-члены передают часть своих суверенных прав.

В дальнейшем должно произойти постепенное слияние государственных суверенитетов, которые будут реализовываться государствами-членами не поодиночке, а через единый механизм федеральной власти в рамках европейской интеграционной организации, решения которой обладают верховенством по отношению к внутреннему праву государств-членов и наделяют правами и обязанностями непосредственно граждан этих государств, обладающих гражданством этой интеграционной организации.

Такова была схема развития европейского интеграционного процесса, представленная федералистами. И именно к реализации такой программы была приспособлена структура институциональной системы Европейского Союза, которая напоминает систему государственных органов федеративного государства. И именно это явилось той «миной замедленного действия», которая привела к возникновению тех проблем, которые стоят перед Европейским Союзом сегодня.

Европейский Союз в его нынешнем виде превратился в крупный центр политической власти, наделенной отдельными атрибутами власти федеральной, которые характеризуются:

- 1) наличием правовой системы, напоминающей правовую систему федеративного государства;
- 2) единым экономическим пространством;
- 3) существованием европейского гражданства.

Все это следует отнести к значимым достижениям федералистов.

Однако уже при обсуждении и ратификации Маастрихтского договора — первого правового акта Европейского Союза, относящегося ни к его отдельным опорам, а ко всему Союзу, — обнаружился целый узел противоречий. Оказалось, что европейские государства были готовы к уступкам своего суверенитета в пользу наднациональных органов Союза только до тех пор, пока интеграция не зашла слишком далеко. Но когда наднациональные институты Союза достаточно окрепли для того, чтобы составить конкуренцию национальным институтам в сфере совместной компетенции, национальные правительства предпочли путь частичных

реформ, которые не затрагивали бы существенные вопросы государственного суверенитета государств-членов, т.е. ограничились поправками с помощью ревизионных договоров.

Первые такие поправки были одобрены в 1997 г. и вступили в силу с 1999 г. — Амстердамский договор, в качестве приложения к которому вступил в силу «Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности», направленных на подпитку национального момента в Европейском Союзе в ущерб наднациональному.

Пришедший из христианского социального учения, принцип субсидиарности как нельзя лучше подходил для Евросоюза. Дело в том, что, оформившись в христианской социальной доктрине как механизм интеграции отдельного индивида в общественную, экономическую и политическую жизнь государства (причем интеграции, не нарушающей автономии личности и ее самобытности), он мог быть спроецирован и на европейский уровень: на систему «национальное государство — Европейский Союз». В самом деле, можно провести следующие аналогии: автономия личности — это национальный суверенитет, а самобытность личности — национальная идентичность. Ведь субсидиарность — это, с одной стороны, «негативное правило», запрещающее ограничивать самостоятельность и свободу индивида там, где он может своими силами добиться личного успеха. С другой стороны, она выступает как принцип государственного устройства, согласно которому властная пирамида должна строиться снизу вверх, а не наоборот, т.е. в компетенцию вышестоящих органов должны передаваться лишь те вопросы, которые не могут быть эффективно решены на уровне нижестоящих. Именно такая «структура» власти в Европейском Союзе могла служить защите национальных интересов и стать своего рода «охранной грамотой» для национальных суверенитетов.

Принцип пропорциональности состоит в том, что любое действие в Европейском Союзе должно быть соразмерно, т.е. осуществляться на том уровне, на котором возможно достижение наилучшего результата [13]. Следует отметить, что «Протокол о применении принципов субсидиарности и пропорциональности», являвшийся приложением к проекту отклоненной Конституции Европейского Союза, без изменений вошел в новый Лиссабонский договор.

Таким образом, если Маастрихтский договор только обозначил эти два принципа, то последовавшие за ним договоры Европейского Союза подробно описывают механизмы их действия и применения.

Следовательно, федералисты — сторонники «Европы регионов» — начали постепенно утрачивать свои позиции с вступлением в силу Маастрихтского договора, а затем и Амстердамского. А вопрос, поставленный на начальном этапе европейской интеграции: преодолется ли национальное государство сверху (с помощью наднациональных структур) и снизу (с помощью создания европейских региональных структур, которые в перспективе ослабили бы национальные государства) — решился отрицательно. Все правовые акты Европейского Союза, начиная с Маастрихтского договора и заканчивая новым Лиссабонским договором, укрепляли позиции сторонников противоположного — центробежного — направления.

Это направление связано с концепцией «Европы государств» или «Европы отечеств», которая стала одним из первых проявлений борьбы за национальную идентичность в период после Второй мировой войны, когда были сильны федералистские устремления, подпитывавшиеся ружмоновским тезисом о том, что государства существуют для войны как по своему происхождению, так и на каждом этапе своего развития [4. С. 15—16].

Хотя отличительной чертой европейской интеграции является ее наднациональный характер, это отнюдь не означает, что национальные государства растворяются в интеграционной группировке. Диалектика интеграции состоит в том, что отказ от части национального суверенитета не ослабляет, а, напротив, усиливает национальные государства, расширяя поле национальных интересов, а интеграция дает национальным государствам дополнительные возможности. Именно в таком ключе рассматривал европейскую интеграцию Шарль де Голль.

Хотя выдвинутая де Голлем концепция «Европы отечеств» появилась после Второй мировой войны, полное понимание и признание ее пришло гораздо позже — только в конце XX — начале XXI века, когда практические шаги, принятые Европой в направлении углубления интеграции, привели к продолжительным дискуссиям по вопросу разделения компетенций между институтами Европейского Союза и государствами-членами. В шестидесятые же годы позиция генерала де Голля воспринималась как упорное противостояние такому объединению Европы, которое ускорило бы ее экономическую интеграцию.

Следует заметить, что в послевоенный период Франция играла особую роль в деле объединения Европы, а европейская политика была одним из важнейших внешнеполитических направлений де Голля. При этом Франция старалась помешать Соединенным Штатам Америки поставить Европу под свой контроль, ведя борьбу за «европейскую Европу». Под этим термином президент Франции понимал проведение Западной Европой самостоятельной политики внутри западного мира. Именно поэтому де Голль настаивал на сохранении «Европы отечеств», исходя из различий в истории, менталитете, национальных традициях [8. Р. 182].

С начала 1970-х гг. понимание интеграции как процесса постепенной утраты суверенитета определяло ее негативное восприятие, что проявилось в тенденции к торможению «углубления» интеграции.

С начала 1990-х представление об объединении определялось двумя факторами. Первый заключался в том, что все наднациональные институты в рамках интеграции приобрели большой вес, стали вмешиваться в дела, которые всегда считались исключительно национальными. Вторым стал «восточный блок», который неожиданно вывел интеграцию на совершенно новый уровень, вновь поставив вопрос о том, является ли малое государство еще актуальным в современной Европе. На этот вопрос, и так уже риторический ввиду наблюдающегося увеличения в Центральной и Восточной Европе количества малых государств, по мнению советника по региональным вопросам при экономическом и социальном Совете Люксембурга Р. Кирта, можно ответить утвердительно. Малое государство и в век глобализации в высшей степени актуально. Поэтому не снимается и вопрос о на-

циональном суверенитете. Суверенитет — это начало национального государства. Даже для лежавшей в руинах после Второй мировой войны Германии суверенитет был существенным фактором самоидентификации [2. С. 39].

Сегодня вопрос о том, был ли де Голль в процессе объединения Европы тормозящей или движущей силой, видится совсем по-иному. Затормозив осуществление интеграции по «атлантическому» варианту, он открыл перед Европой новые перспективы. А его идея интеграции в рамках «Европы государств» является актуальной в XXI веке, когда в процессе объединения национальные государства отстаивают «каждую пядь» своего суверенитета, а, например, такое мононациональное государство, как Германия, ревностно следит за тем, чтобы нормы Европейского Союза были приведены в соответствие с Основным Законом ФРГ, а не наоборот.

Поэтому неудивительно, что голлистская концепция «Европы государств» встречает сегодня растущее понимание и поддержку, которые особенно ярко проявились с распадом мировой системы социализма и воссоединением Германии, превратившейся в локомотив европейской интеграции. С воссоединением Германии немцы стали по-иному понимать включение Германии в общеевропейскую архитектуру. Это же можно отнести и к государствам Восточной Европы, которые вновь обрели свой суверенитет.

Таким образом, заслуга Ш. де Голля состоит не только в том, что он воспрепятствовал планам «атлантической» интеграции, но, прежде всего, в его противодействии планам превращения Европейских сообществ в некое супергосударство, что неминуемо привело бы к полному краху планов объединения Европы.

Де Голль пренебрежительно отзывался о протогонистах наднациональных идей и подчеркивал, что он придерживается единого мнения с К. Аденауэром и отвергает «апатридное образование» («*Construktion apatride*»), в котором «исчезнут наши народы, их государства и законы» [5. С. 43].

Важнейшей вехой на пути Германии к интеграции на основе концепции «Европы государств», т.е. на пути максимально возможного сохранения национального суверенитета, стало рассмотрение Федеральным Конституционным Судом в Карлсруэ ни много ни мало вопроса о соответствии Договора о Европейском Союзе Основному Закону ФРГ. В своем заключении по этому поводу Суд определил ряд ориентиров с целью устранения возможного выхода европейской интеграции за те пределы, которые установлены для правительства ФРГ ее Конституцией. Отметим важнейшие из них.

1. Демократическая легитимность европейских структур достигается контролем над их деятельностью со стороны национальных парламентов.

2. Расширение ответственности и власти Европейских сообществ ограничено демократическим принципом.

3. Ратификация Договора о Европейском Союзе не означает, что Германия превращается в объект автоматического движения к экономическому и валютному союзу, находящемуся вне ее контроля. Напротив, каждый последующий шаг требует последующего одобрения правительством Германии, учитывающим мнение германского парламента.

4. Договор о Европейском Союзе учреждает союз стран с целью достижения все более тесного союза европейских народов, организованных в государства, а не создание государства, опирающегося на народ Европы.

5. Любая расширительная интерпретация Договора о Европейском Союзе не имеет юридической силы в отношении Германии [6. С. 258—259].

Таким образом, хотя политически решение Конституционного Суда ФРГ и означало одобрение Маастрихтского договора, решение это было недвусмысленно направлено против расширительного толкования и федералистского видения интеграции, а позиция Германии по отношению к Европейскому Союзу была принята остальными государствами-членами. Подобную же позицию отстаивают национальные государства и сегодня.

Период между Маастрихтом и этапом коренной трансформации Европейского Союза показал, что такое всеобъемлющее «отчуждение» у суверенных государств их полномочий привело к росту центробежных тенденций в Европейском Союзе, что и привело к провалу Конституции.

Следовательно, можно констатировать, что, с одной стороны, наднациональный момент в функционировании Европейского Союза становится, казалось бы, больше, т.к. сохраняется разработанная в проекте Конституции законодательная процедура. С другой — государства-члены резервируют за собой далеко идущие контрольные полномочия. Ведь закрепление производности природы компетенции Союза усиливает гарантии защиты суверенитета государств-членов.

Следовательно, можно говорить о том, что усиление наднациональных институтов Союза привело к усилению контрольных функций национальных парламентов и более широкому вовлечению их в процесс выработки общеевропейских решений. А «Лиссабонский договор» уточнил, конкретизировал и дополнил те достижения национальных государств на пути усиления роли национального момента, которые были достигнуты в период коренного реформирования Европейского Союза. Основные его нововведения касаются компетенции Союза и государств-членов, а так же принципов разграничения компетенций.

Таким образом, носителями суверенитета в Европейском Союзе являются только государства. При разграничении компетенций приоритет также отдается государствам-членам. Кроме того, если Союзу очевидным образом не передается какое-либо полномочие, оно реализуется на национальном уровне, т.е. остается суверенным полномочием конкретного государства [1. С. 160—161].

И сегодня Союз обладает только теми полномочиями, которые передают ему государства-члены. Однако право передачи полномочий присуще только государствам как основным субъектам международного права. Поэтому ни о каком общеевропейском суверенитете не может быть и речи.

«Лиссабонский договор» помимо закрепления протокола, усиливающего роль национальных парламентов в процессе принятия европейских решений, значительно расширяет полномочия национальных парламентов, подкрепив их дополнительными положениями о роли национальных парламентов, которых не было в проекте Конституции.

Следовательно, отныне основная роль в принятии решений в Европейском Союзе отводится национальным парламентам. Этими положениями институты Союза фактически ставятся под контроль национальных парламентов, т.е. никакому «Европейскому отечеству» не удалось вытеснить приоритет национальных государств. А вопрос о соотношении центробежных и центростремительных тенденций решился в пользу центробежных.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] *Бирюков М.М.* Новый Европейский Союз образца 2004 г. и международное право // Московский журнал международного права. — 2004. — № 3.
- [2] *Кирт Р.* Наступление новой эры в конце столетия. Малые государства в эпоху глобализации // *Internationale Politik*. — 1998. — № 5.
- [3] *Марк А.* На пути к европейской интеграции. — Тарту, 1992.
- [4] *Салевски М.* Европа национальных государств. Реалистичная альтернатива или продукт подмены действительного желаемым? // *Internationale Politik*. — 1997. — № 11.
- [5] *Тадден Р. фон.* Привилегированное партнерство. Елисейский договор вчера, сегодня, завтра // *Internationale Politik*. — 2003. — № 1.
- [6] *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. — М., 2003.
- [7] *Aron R., Marc A.* Principes du federalism. — Paris, 1948.
- [8] *Gaull Ch. de.* Memoires d'Espoir. — Vol. 1: Le remouveau 1958—1962. — Paris, 1970.
- [9] *Gerbet P., Serre F. de la, Nafilyan G.* L'Union politique de l'Europe: jalons et texts // Documents rassemble's. — Paris, 1998.
- [10] *Marc A.* Le federalisme personaliste aux source de l'Europe de demain: Hommage de A. Marc. — Baden-Baden, 1998.
- [11] *Spinelli A.* Come ho tentano di diventare saggio. — Vol. 1. — Bologna, 1984.
- [12] *Ulmen G.L.* What is integral federalism? // *Telos*. — N.Y., 1992.
- [13] Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnissmässigkeit // Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft // <http://www.auswaertigesamt.de/europa/.09.01.2008>

CENTRIFUGAL AND CENTRIPETAL TENDENCIES IN THE EUROPEAN UNION AND THE PROBLEM OF THE SOVEREIGNTY OF THE STATES-MEMBERS OF THE EUROPEAN UNION

O.M. Mescheryakova

The Department of Foreign Languages № 3
Peoples' Friendship University of Russia
Miklukho-Maklaya str., 6, Moscow, Russia, 117198

The article is devoted to the problem of occurrence and development of centrifugal and centripetal tendencies in the European Union. The author analyses contradictory essence of the European Union.