

ИРИНА БУСЫГИНА

АСИММЕТРИЧНАЯ ИНТЕГРАЦИЯ В ЕВРОСОЮЗЕ

Исходная предпосылка предлагаемого анализа состоит в указании на важность учета «логики интеграции» в случаях, когда речь идет о «сильных» или «слабых» союзах. Под сильным федеральным союзом здесь понимается политическое образование с центральным правительством, способным принудить участников выполнять принятые обязательства. В «слабом» союзе соотношение сил смещено к его учредителям, которые определяют ключевые решения и контролируют формальные и неформальные практики процесса интеграции.

Акцент на различиях между логиками интеграции при наличии «сильного» и «слабого» центра позволяет сделать неожиданные и спорные по смыслу наблюдения. Гипотеза статьи: *следует считать нормой ситуацию, когда в пределах одного образования скорость, глубина и формы интеграции между его членами в разных областях (экономика, социальная сфера, образование, иммиграция, внешняя политика, оборона) могут сильно отличаться, меняясь с течением времени не синхронно, а в значительной степени независимо друг от друга.*

Иначе говоря, девиация или знак «кризиса» — это случай, в котором успех интеграции в одной сфере соседствует с ограниченным прогрессом в других. Слово «ограниченный» в этом контексте значимо. При отсутствии «сильного» центра государства-учредители могут сознательно выбирать стратегию асимметричной интеграции. Дело не только в том, что интеграция в основных ее областях развивается в значительной степени независимо, по собственным правилам и критериям. В *определенных областях прогресс сознательно ограничен*, что отражает политический вы-

бор государств-участников. При этом известный аргумент о распространении интеграции посредством «переливания» (*spill-over*) проявляет себя главным образом в экономических процессах¹.

1

Безусловно, в теории и на практике возможен переход от одной модели федерального центра к другой. В какой-то момент постепенное расширение полномочий наднациональных органов (федерального центра) может привести к тому, что последние в самом деле получают контроль над ходом интеграционного сближения в будущем². В этом случае можно ожидать быстрого расширения формальных и неформальных полномочий центра и, как следствие, централизации во всех областях. Но пока этого не случилось, учредители межгосударственного объединения доминируют в интеграции и их позиции влияют на методы и последовательность интеграционного процесса. В результате могут возникнуть два различных типа интеграционных объединений — объединения с сильным федеральным центром и без наличия такового. Последовательность интеграционных действий при создании первого и второго будет при этом существенно отличаться друг от друга. Реальность сближения внутри Европейского Союза подтверждают это положение в такой же мере, как и попытки интеграции в СНГ³.

В политологической и экономической литературе часто игнорируются различия между интеграционными процессами при наличии сильного центра или при его отсутствии. Долгое время попытки выстро-

ить интеграцию «снизу», на основе консенсуса ее участников и в отсутствие сильного федерального центра считались бесперспективными. Со времен дебатов «федералистов» по поводу будущего американской конфедерации (1787) в политической теории закрепилось мнение о том, что построение политического союза требует сильного центрального правительства с широкими полномочиями. Практический опыт федераций и его теоретическое осмысление подвели, казалось, к бесспорному выводу о том, что лишь сильное центральное правительство способно обеспечить территориальную целостность союза. Было замечено: если в результате реформ такое правительство слабеет, то наступают периоды нестабильности, ведущей к распаду федеративного объединения. Так, в частности, в 1990-х годах распались «коммунистические» федерации.

Но Европейский Союз дает уникальный пример успешного развития интеграции без сильного центрального правительства⁴. На протяжении более 50 лет европейская интеграция развивалась без полномочных федеральных органов, конституции и с ограниченным союзным бюджетом. Попытки воспроизвести успех ЕС в других региональных объединениях были при этом неудачными. Например, усилия «по образу и подобию» ЕС выстроить объединения бывших союзных республик СССР (СНГ, иные региональные союзы, государственные объединения типа Союза России и Белоруссии⁵) были полностью неудачными. Если этим объединениям и удалось чего-то достичь, то достигнутое фактически больше отличается от опыта Евросоюза, чем его напоминает.

Важнейшей теоретической работой о разграничении между двумя типами межгосударственных объединений остается книга американского политолога, основателя школы «рационального выбора» Вильяма Райкера «Федерализм: создание, использование, значимость» (1964)⁶. Этот автор работал в парадигме «общественного выбора» (*public choice*) и для него «институциональный торг» (*institutional bar-*

gaining) был ключевым принципом формирования и деятельности федерации. По этой логике, в результате «торга», закрепленного в федеративном договоре (конституции), стороны не только оказываются в относительном выигрыше, но и получают возможности для развития институциональных преимуществ в будущем.

Если изначально преимущество получают провинциальные (суб-национальные) правительства, то для них открываются возможности добиваться новых уступок от федерального (наднационального) центра. По Райкеру, это интеграция на основе «периферийного федерализма». Если же стороны приходят к согласию создать сильный федеральный центр (правительство), то федеральные политики получают возможности для усиления контроля над субъектами союза (модель «централизующего федерализма»).

Основываясь на опыте, накопленном к середине XX века, Райкер утверждал, что у модели «периферийного федерализма» не может быть долгосрочной перспективы. Такой союз обречен на быстрый распад. «Централизующий федерализм» выступает единственной формой, способной надолго сохранить целостность союза. Однако он неизбежно спровоцирует расширение федеральных полномочий до полной централизации.

Теория федерализма Райкера предсказывает нестабильность федеративной модели как временной и вынужденной формы государственного объединения, которая приведет либо к унификации и централизации, либо к распаду. Достичь равновесия в отношениях между центром и частями невозможно.

Из аргументации Райкера следует, что страны, пытающиеся учредить наднациональное объединение, будут опасаться экспансии полномочий неизбежно возникающего центра. Если такой центр получит возможность для расширения своих полномочий, то государства-участники, боясь стать заложниками доброй воли федерального центра, согласятся на создание союза лишь со слабыми наднациональными

ми институтами. Заставить политиков объединяющихся стран пойти на создание сильного центра (то есть, по существу, на создание работоспособного союза), могут только чрезвычайные обстоятельства. Отсюда — гипотеза Райкера о военной угрозе как необходимом условии для создания успешной федерации прежде независимых государств.

В отсутствие военной опасности учредители федерации согласятся на создание только ограниченного объединения, оставив ключевые решения за собой. Правда, в этом случае существование такой федерации окажется под вопросом — изначально слабая федеральная власть союза будет испытывать давление со стороны отдельных национальных правительств, и общие институты от этого будут только ослабевать.

Теория Райкера хорошо объясняет, почему успешные «наднациональные федерации» встречаются так редко. С начала XX века не было ни одной успешной попытки объединить независимые государства под эгидой сильного федерального правительства. Более эффективными были попытки деволюции унитарных (сверх-централизованных) государств. При этом только немногим успешным федерациям, таким как США, Швейцария или Германия, удалось создать политический механизм, притормаживающий процесс централизации.

2

С точки зрения теории Райкера (и всех других теорий федерализма), успех Европейского Союза неожидан и труднообъясним. С позиций этой группы концепций крайне сложно объяснить, как стороны могли преодолеть взаимное недоверие и согласиться на углубление интеграции. В самом деле, они должны были суметь выработать компромисс по поводу работоспособных форм интеграции и сфер ее развития, при этом обеспечив себе гарантии контроля над политикой союза в целом. Теоретически трудно объяснить, как можно создать достаточно сильные наднациональные органы и при этом убе-

речься от попадания в полную зависимость от них отдельных стран-участниц.

Основным методом достижения взаимного доверия в Евросоюзе является опора на механизмы выработки консенсуса⁷. Этот механизм строго выравнивает статусы и полномочия всех стран союза. Однако на практике Германия и Франция традиционно определяют интеграцию и даже доминируют в ней. Сами формальные институты выработки консенсуса чаще всего упираются в тупик: любая страна может применить право вето. Причем чем труднее вопросы, требующие решения по мере углубления интеграции, тем сложнее компромисс. Теоретически можно ожидать, что рано или поздно страны смогут договариваться только по узкому кругу вопросов. Именно поэтому на каждом новом этапе европейской интеграции наблюдатели оценивали ее дальнейшие перспективы скептически⁸. Тем не менее в Западной Европе интеграция успешно продолжается. Правда, она так и остается уникальным, сугубо западно-центрально-европейским феноменом. В других регионах ничего подобного нет, хотя интеграционные тенденции проявляют себя и там.

Две главные теории европейской интеграции конкурируют с другом: *неофункционализм* и *либеральный межправительственный подход* (интерговерментализм, *liberal intergovernmentalism*). Либеральный межправительственный подход (МПП) — теория делегирования государственных полномочий, а неофункционализм — теория постепенного перетекания государственных полномочий с национального на наднациональный уровень. Обе теории фокусируются на стимулах политиков поддерживать процесс интеграции или выступать против ее развития. Различие между теориями заключается в фокусе на главных действующих лицах интеграции и их мотивации. Обе теории исходят из того, что интересы политиков противоречат друг другу, и интеграция возможна только в случае нахождения компромисса.

Классический вариант межправительственного подхода подчеркивает роль ру-

ководителей государств, которые мыслят категориями национальных интересов своих стран. Интеграция возможна в той мере, в которой стратегические или тактические интересы разных стран сводимы к «общему знаменателю». Пределы интеграции ограничены и нестабильны. В случае Европейского Союза речь идет не более чем об еще одной форме *международной организации*, к которой применимы все законы и ограничения – полагают сторонники МПП.

Либеральная модификация МПП⁹ отбрасывает риторику о «национальных интересах» и вместо этого фокусируется на тех группах, которые определяют конкретную внешнюю политику государства. Подчеркивается роль внутривнутриполитической конкуренции за возможность формулировать «интересы государства». Внутренняя политическая конкуренция выступает частью «двухуровневой игры» внешней политики. Согласно этой версии, интеграция следует требованиям конкретных «специальных интересов» в каждой стране – большого бизнеса, транснациональных корпораций, фермеров. «Общий знаменатель» возникает, когда близкие по интересам группы оказываются способными влиять на политику своих правительств в одном и том же направлении.

*Неофункционализм*¹⁰ подчеркивает роль элит, заинтересованных в интеграции. Пределы поиска общего знаменателя слишком узки, чтобы объяснить успех интеграции – утверждают теоретики этого направления. Интеграция может быть успешной только в том случае, если она опирается непосредственно на заинтересованные группы, «обходя» государства и противоречия между ними. Группы сначала находят общий интерес, затем формулируют меры, необходимые для успеха, а потом уже вовлекают государства. Другими словами, реальными субъектами интеграции выступают не руководители государств, а негосударственные образования и их коалиции. Среди ключевых агентов интеграции – бизнес, транснациональные корпорации, ученые, деятели

культуры и образования – все те, кто ценит свободу передвижения, европейские ценности и культуру.

Для этой концепции важен акцент на механизме поддержания непрерывности процесса интеграции. Важнейшая роль признается за начальными условиями интеграции и «эффектом переливания». Как только европейские институты начинают контролировать значимые властные функции, становится очевидным, что для большей эффективности желательно затронуть интеграцией смежные области. Это чисто технологическая необходимость. К примеру, совместная координация производства угля и стали невозможна без координации правил внешней торговли и железнодорожных перевозок. Координация железнодорожного транспорта в свою очередь требует координировать правила автомобильных перевозок.

Доказав преимущества наднационального управления в одной сфере, можно приступить к интеграции в следующей. Шаг за шагом сторонники интеграции могут конкретными делами доказывать ее преимущества. На следующей ступени сформируются институты, группы экспертов и бюрократов с опытом работы в областях интеграции и желающие расширять сферу собственной активности, создавать новые должности и карьерные возможности. Все группы, заинтересованные в интеграции, смогут, контролируя информацию и экспертизу, вынудить правительства согласиться на расширение областей сотрудничества.

Эффект переливания может обеспечить непрерывность расширения интеграции. Лидеры государств оказываются заложниками интеграции и вынужденно соглашаются на дальнейшее ее углубление. Такой же постепенный механизм предполагался и для политической интеграции. Как подчеркивал основатель Европейского объединения угля и стали (1951) и один из основных идеологов европейской интеграции Жан Монне, «политический союз Европы должен строиться шаг за шагом, так же как и осуществление эконо-

мической интеграции. В один прекрасный день этот процесс приведет нас к Европейской Федерации»¹¹.

Предсказания неофункциональной теории в основном совпадают с предсказаниями федеральной теории В. Райкера. Ожидается, что как только наднациональные органы получают значимые полномочия, процесс интеграции выйдет из-под контроля лидеров государств. После этого полномочия наднациональных органов начнут расширяться и распространятся на сферы экономики и политики. При этом неофункционалисты рассматривают возможность расширения полномочий наднациональных органов вопреки желаниям руководителей отдельных стран как ключевое условие *углубления* интеграции, а В. Райкер видит в такой возможности (неизбежности) главное препятствие для успешного *начала* интеграции.

Что могло заставить лидеров государств Западной Европы перейти грань, за которой сторонники интеграции получили контроль над процессом? Можно предположить, что последствия Второй мировой войны и страх перед новыми конфликтами в Европе вынудили лидеров государств сделать значимые шаги к интеграции, после которых она приобрела самостоятельное значение и логику.

Однако, как справедливо указывают сторонники интергouverментализма, трудно допустить, что лидеры западноевропейских государств были настолько близоруки, что не осознали суть «интеграционной ловушки» как процесса, из которого они уже не смогут выйти¹². Разумно ожидать, что если лидеры государств соглашались на интеграцию, они принимают меры для защиты своих интересов.

Все теории интеграции предполагают, что интеграция на уровне политических и экономических элит предшествует интеграции на уровне общества в целом. Различия между теориями — в том, какие группы элит и почему считаются ключевыми. Теоретические предпосылки хорошо подтверждаются эмпирически — во всех известных случаях решения об объединении

независимых государств принимались изначально узкой группой, непосредственно заинтересованной в интеграции, без опоры на поддержку населения. И только позднее население оказывалось втянутым в процесс интеграции. Дезинтеграция также почти всегда осуществлялась в результате действий узких групп, игнорирующих мнение большинства (например в Чехословакии или СССР). Можно исходить из предпосылки о том, что процесс интеграции, по крайней мере в переходные моменты, определяется интересами и действиями узких общественных групп.

Основываясь на предпосылке о ключевой роли определенных групп в становлении добровольной интеграции, можно сделать вывод о том, что формальные правила интеграции (формальные институты) и неформальное воплощение этих правил в значительной мере определяются интересами этих групп. Другими словами, можно ожидать, что формальные институты и их практика эндогенны (endogenous) интересам тех, кто планирует и осуществляет интеграцию. То, что в целом, политические и экономические институты эндогенны, признается практически всеми современными исследователями — от поборников теории «рационального выбора» и институционалистов до сторонников школы «поведенческих» исследований.

Идея эндогенных институтов (endogenous institutions) при ее кажущейся простоте подводит к любопытным гипотезам. Интересы тех, кто управляет институтами, не просто не одинаковы, они еще могут со временем меняться. Значит, в разных областях они могут проявлять себя по-разному. Но если так, то естественно, что в разных областях интеграционного сближения (экономике, социальной сфере, образовании, внешней и оборонной политике) процессы взаимодействия будут протекать с разной скоростью, в неодинаковых формах и вообще по-разному. Иными словами, интеграция в одной сфере отношений не будет автоматически определять характер интеграции в другой.

Для успеха интеграции *западноевропейского типа* необходимы полномочные наднациональные институты, самопроизвольная экспансия которых при этом жестко ограничена. Создать таковые проще, если в разных областях сближения применять разные принципы строительства институтов. Сильные наднациональные институты могут получить значительные полномочия, но только в некоторых избранных областях, например в экономике. Интеграция в других сферах — например в социальной сфере или в области внешней политики — может строиться на других принципах. Абсолютизацию наднациональности в этой деликатной сфере можно полностью исключить или свести ее риск к минимуму. Интеграция группировки в целом от этого только выиграет, а не пострадает.

В ЕС так и происходит: создаются «сильные» наднациональные институты, но с ограниченной областью функционирования. В итоге процесс интеграции остается под контролем государств.

Европейский Союз — всего лишь один из проектов интеграции в Европе — изначально не самый амбициозный, но в конечном счете самый успешный. Попытки развивать интеграцию по пути выстраивания «европейской федерации» мало привлекали лидеров государств, так как не обеспечивали им рычагов контроля над динамикой и пределами интеграции. Вот почему интеграция приобретала благоприятную репутацию в глазах отдельных стран по мере получения конкретных положительных результатов в ходе реализации не общего, а конкретных, более скромных по замыслу проектов взаимодействия по ограниченному направлению кооперации.

З

Планы построения Европейской Федерации или «Соединенных Штатов Европы» предлагались с XIX века. Вторая мировая война перевела их в область практических предложений. Сразу после войны было выдвинуто несколько проектов Европейской Федерации. В 1946-1948 годах в пользу федерализма выступали Панъевро-

пейский союз, Европейский парламентский союз, Европейский союз федералистов, Комитет объединенной Европы, Европейская лига экономического сотрудничества и Социалистическое движение за создание Соединенных Штатов Европы. Общей целью всех этих организаций было принятие общей европейской конституции. Сторонники федерации предлагали начать объединение с формирования политического союза (федерации или конфедерации), который должен был в дальнейшем для устойчивости опираться на развитие экономической кооперации.

Однако попытки различных инициативных групп, стремящихся к единению Европы, выработать общую позицию на Гаагском конгрессе в мае 1948 года оказались неудачными. Участники разошлись во взглядах на свое будущее. По словам одного из организаторов встречи, «британцы дружно выступили против идеи вообще, конгресс проголосовал против ее конкретизации»¹³.

Неожиданно британские консерваторы и лейбористы единым фронтом выступили против любой формы объединения в Европе на федеративной основе. Для них приемлемым был только такой союз, который сохранял бы полный суверенитет входящих в него государств¹⁴. Конгресс завершился принятием «Европейского манифеста» и «Послания к европейцам», призывающих к созданию европейской федерации. Гаагский конгресс преобразовал Международный координационный комитет за единство Европы в организацию «Европейское движение», которая продолжает существовать и сегодня.

В 1949 г. на основе рекомендаций этого движения удалось создать Совет Европы как результат компромисса между британской позицией и предложениями правительств Франции и Бельгии. Однако Совет Европы оказался лишен полномочий и инструментов для строительства «федеральной Европы». Гаагский конгресс по сути смог заложить основы для европейского сотрудничества прежде всего в гуманитарной области. Была принята

Европейская конвенция прав человека и создан Суд по правам человека.

Неудачная попытка начать выстраивать европейскую федерацию как политическое объединение заставила федералистов переключиться на принцип «параллелизма» — одновременной интеграции в экономических и политических сферах. Изначально именно под таким углом зрения рассматривалось и совместное производство угля и стали. Созданное в 1951 г. Европейское объединение угля и стали (ЕОУС) считалось первым шагом на пути к формированию «общих основ экономического развития, первого этапа Европейской Федерации».

Последовали попытки параллельно с ЕОУС создать организацию сотрудничества в сфере безопасности. Отсюда — проект соглашения о Европейском оборонительном сообществе (ЕОС), которое было подписано в 1952 году. Статья 38 соглашения о ЕОС предусматривала возможность созыва учредительной Консультативной ассамблеи для определения деталей федеративной или конфедеративной модели европейского сообщества. Осенью 1952 г. правительства шести государств поддерживали идею созыва такой учредительной Ассамблеи на базе уже существовавшей Ассамблеи Европейского объединения угля и стали. Была создана конституционная комиссия из 22 человек. В марте 1953 г. учредительная Ассамблея приняла к обсуждению проект «Европейского политического сообщества наднационального характера». Проект предусматривал создание институциональной структуры с полномочиями в области обороны, внешней политики и экономики. Ядро федеративного союза должны были составить двухпалатный парламент (Палата народов и Сенат), о Европейский исполнительный совет, Совет национальных министров, Суд и Социально-экономический совет.

Однако пока шло обсуждение плана создания «Европейского политического сообщества», Национальное собрание Франции отказалось рассматривать вопрос о ратификации договора о ЕОС.

Идея политического сообщества тоже оказалось в тех условиях преждевременной. Хотя большинство исследователей связывает провал плана ЕОС со страхами Франции перед легализацией военного строительства в Западной Германии, ее отношение к политической интеграции во многом определялось осознанием того факта, что Франция не сможет контролировать новые европейские сообщества в той же мере, что и ЕОУС, и не сможет держать в своих руках нити европейской интеграции и использовать этот процесс в своих интересах¹⁵. Спустя несколько лет, в 1955 году, Франция ратифицировала Парижские соглашения о присоединении ФРГ к Западному Союзу и НАТО, которые в конце концов фактически разрешили создавать германские воинские контингенты — возражения против чего обусловили позицию французских парламентариев в отношении договора о ЕОС.

Несмотря на провал ЕОС и ЕПС, сторонники Европейской Федерации не соглашались признать утопизм своих надежд. На заседании Общей ассамблеи ЕОУС в ноябре 1954 г. Жан Монне заявил: «Соединенные Штаты Европы — не далекая мечта, а необходимость, которую надо стремиться осуществить в ближайшее время»¹⁶. В октябре 1955 г. Монне создал Комитет действия за создание Соединенных Штатов Европы, который согласились поддержать многие известные политики того времени.

Однако вскоре дебаты о европейском сотрудничестве вылились в спор между сторонниками федерализма, «тотальной» интеграции, и теми, кто выступал за ее «секторальную» модель. Франция твердо выступала в пользу функционально ограниченной интеграции. Париж предлагал сосредоточиться на сотрудничестве в области атомной энергетики — в той области, где у Франции в то время были преимущества и где она могла рассчитывать на лидерство. Страны Бенилюкса выступали за более радикальный подход.

Но и они легко согласились на принцип секторальной интеграции, полагая, что в ходе реализации конкретных проектов ста-

нет очевидным преимущество более смелых решений. Римский договор 1957 года утвердил положения о создании Европейского экономического сообщества и Европейского сообщества по атомной энергии. Положения договора не содержали федералистских элементов и не затрагивали сферы обороны и внешней политики. В тексте подчеркивались задачи экономического характера: фактически договор представлял собой программу экономической интеграции, первым шагом которой должно было стать создание таможенного союза. Задача формирования таможенного союза и либерализация торгового обмена была решена к середине 1968 года¹⁷.

Последней практической попыткой создать политический союз в Западной Европе был проект «комитета Фуше», разработанный по поручению глав государств и правительств «шестерки» ЕЭС (Боннская декларация 1961 года). Согласно этому проекту, цель союза могла заключаться в формировании общей внешней политики, сотрудничестве в областях обороны, экономики и культуры. В первой статье предлагалось объявить союз нерасторжимым. Он должен был базироваться на трех институтах — Совете глав государств и правительств, Парламенте и Европейской политической комиссии. Главную роль играл бы Совет, принимающий решения единогласно. Однако государство, не считающее какое-либо решение необходимым, могло воздержаться от голосования. Таким образом, авторы проекта пытались придать гибкость принципу единогласия.

Проект не был принят. Причиной разногласий стало опасение сторон, что институты предлагаемого политического союза смогут претендовать на роль, позволяющую им объединить и подчинить себе уже созданные европейские сообщества (ЕОУС, ЕЭС, Евратом). Франция настаивала на принципиальном ограничении наднационального характера институтов любого возможного политического союза, с чем не соглашались страны Бенилюкс, продолжавшие надеяться на более тесные формы политической интеграции.

Дебаты о политической интеграции активизировались в 1980-е годы. Еще в 1976 г. специальная комиссия во главе с премьер-министром Бельгии Л. Тиндемманом подготовила доклад для Европейского парламента, в котором впервые было упомянуто о возможности преобразования Европейских сообществ в Европейский Союз. В 1985 г. был принят Единый европейский акт, провозглашавший необходимость создания единого европейского экономического пространства. Во время подготовки Маастрихтского договора о Европейском Союзе столкнулись два подхода. В основе первого лежала «концепция дерева». Она предполагала, что новые направления интеграции окажутся «ветвями» на уже выросшем «стволе» тех практик, которые сложились в Европейском сообществе после 1957 года. Это бы означало, что на новые направления распространялись бы правила наднационального регулирования, которые к тому времени сложились в сфере прежде всего экономического сотрудничества западноевропейских стран.

Противники этого подхода полагали, что новые сферы интеграции должны развиваться самостоятельно и регулироваться практикой принятия решений на межправительственной основе. Они соглашались, что Европейское сообщество будет главной опорой союза, а новые направления — дополнительными. Но это давало им аргумент в пользу развития сотрудничества в новых областях независимо от старых правил. Этот подход и одержал верх.

Европейский Союз оказался основанным на «модели трех опор» с двумя способами принятия решений. Опорами были: (1) Европейские сообщества (таможенный союз, единый внутренний рынок, экономический и валютный союз), (2) общая внешняя политика и политика безопасности, (3) сотрудничество в области внутренних дел и юстиции. Политические решения по первому блоку сотрудничества принимаются с преобладанием принципа наднациональности. По второму и третьему — на основе принципа межгосударственного взаимодействия.

Маастрихтский договор оставил область общей внешней и оборонной политики (ОВПБ) вне Европейского сообщества. Согласно Договору, Европейский совет — совещание глав государств и правительств — получил право на разработку и проведение ОВПБ. Это означает, что страны — члены ЕС сохраняют контроль над интеграцией в сфере внешней политики.

Договор предусмотрел возможность «обойти» принцип единогласия через институт «конструктивного воздержания» (*constructive abstention*): *одна или несколько стран ЕС (но не более 1/3) могут официально заявить о том, что они воздерживаются от принятия на себя обязательств исполнять то или иное решение, против принятия которого союзом в целом они не возражают и которое они в целом признают обязательным для союза*¹⁸. Это означает, что каждая из стран ЕС может при необходимости уклониться от исполнения решений союза в целом, ухитряясь при этом формально оставаться в правовом поле Евросоюза. Очевидно, что в сфере политического взаимодействия правила интеграции довольно резко отличаются от тех, которые приняты в области экономики. Нет оснований ожидать, что эта ситуация в обозримой перспективе радикально изменится.

Экономическая и политическая сферы интеграции стран ЕС не являются «сообщающимися сосудами». Напротив, действующая модель развития Евросоюза предполагает, что прогресс в экономике не определяет интеграцию во внешней политике. В этом проявляется себя горизонтальный принцип «разделения властей» внутри Евросоюза. Он гарантирует сохранение контроля государств над процессами интеграции в целом и позволяет им своевременно наделять институты ЕС ровно тем объемом дополнительных полномочий, который необходим для эффективной работы союза в целом.

Предложенный Монне функциональный метод (метод Монне) основан на логике пошаговой, но «тотальной» интеграции. Предполагается, что интеграция бу-

дет захватывать один сектор за другим, придавая наднациональным институтам черты федерального правительства. При этом не объясняется, что может стимулировать лидеров государств соглашаться на передачу своих полномочий наднациональным органам.

Практика западноевропейской интеграции оказалась богаче ожиданий функционалистов. Попытки сторонников федерализации провести институциональные изменения, создающие возможности для «переливания» интеграции от одной сферы в другую, были отвергнуты странами-участницами. Европейская интеграция углублялась прежде всего в рамках сфер, которые признавались наиболее подходящими для этого государствами-участниками.

Основные успехи были достигнуты в экономике. В этой области правительства согласились на значительную передачу своего суверенитета на наднациональный уровень и не блокировали деятельность «евробюрократов» Комиссии и деятельность Суда. Очевидно, в экономической сфере преимущества «сильных» наднациональных институтов общего рынка перевешивают издержки утраты полномочий лидерами отдельных стран. В сфере общей внешней и оборонной политики или иммиграции задача создания сильных центральных институтов не реализована и целесообразность этой задачи продолжает широко и конфликтно обсуждаться¹⁹.

* * *

В заключение — несколько параллелей. Как и ЕС, Содружество Независимых Государств представляет собой типичный «слабый» союз, структуру без полномочных наднациональных органов. Но между ними есть существенная разница.

В рамках ЕС с годами с явным опережением углубляется интеграция и усиление наднациональных принципов управления в сфере экономики. В политических и политизированных областях интеграция отстает и ее не пытаются форсировать.

Внутри СНГ вот уже 15 лет предпринимаются попытки строить отношения на

принципе «параллельных интеграций». Все сферы сближения стараются развивать одновременно и в равной степени. Насколько это реалистично и рационально — вопрос особого разговора. Наш материал позволяет заметить лишь одно: принцип параллельности в ЕС себя не оправдал. Евросоюз интегрируется несимметрично и, похоже, насколько этим не тяготеется.

Очевидно, что опыт отношений внутри СНГ — прежде всего ситуация в связи с нереализуемыми планами российско-белорусского союза и российско-украинскими отношениями — убедительно показывает, насколько тяжело молодым государствам даже обсуждать перспективы передачи центральным союзным органам каких бы то ни было своих полномочий, даже самых ограниченных и сугубо экономических.

Потенциал «симметричной» интеграции «по всем азимутам» в поясе сопредельных с Россией новых государств кажется крайне ограниченным. В свете опыта ЕС более перспективным может оказаться движение через реализацию не тотальных, а секторальных — прежде всего торгово-экономических — «целевых» проектов, формирование функциональных объединений «по интересам», подобных Евразийскому экономическому сообществу.

Примечания

¹ См., например: EU foreign policies // Journal of European Public Policy. № 11 (4): 720–739; Европа: вчера, сегодня, завтра. / Под ред. Н.П. Шмелева. М.: «Экономика», 2002.

² Европейский Союз на пороге XXI века. / Под ред. Ю.А. Борко и О.В. Буториной. М.: УРСС, 2001; Blair, Alasdair. Adapting to Europe // Journal of European Public Policy 2002. № 9/5. P. 841–856.

³ Мартянов В. Нормы как продолжение интересов: опыт СНГ и России // Свободная мысль, 2007. № 2. С. 93–107.

⁴ Smith, Michael E. Toward a theory of EU foreign policy making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common

foreign and security policy // Journal of European Public Policy 2004. № 11 (4). P. 740–758; C. Bretherton, J. Vogler. The European Union as a Global Actor. London: Routledge, 1999.

⁵ Филиппов М. Игры интеграции: Белоруссия и Россия в поисках друг друга // Неприкосновенный запас, № 1. 2007. С. 67–81.

⁶ Riker, William. Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little Brown, 1964.

⁷ Policy-Making in the European Union. Vol. 4th. / Helen Wallace, and William Wallace (eds). Oxford: Oxford University Press. 2000.

⁸ Peterson John, Michael Smith. The EU as a Global Actor // The European Union: How Does it Work? / Edited by E. Bombberg and A. Stubb. Oxford: Oxford University Press, 2003.

⁹ Подробнее о либеральной версии МПП см.: Moravcsik, Andrew. Why the European Union Strengthens the State: Domestic Politics and International Cooperation. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, New York, 1–4 September, 1994; Moravcsik Andrew and Kalypsa Nicolaidis. Explaining the Treaty of Amsterdam: Interests, Influence, Institutions // Journal of Common Market Studies. 1999. № 37. P. 59–85.

¹⁰ Подробнее о неофункционализме см.: Haas E.B. The Uniting of Europe: political, Social and Economic Forces, 1950–1957. London: Stevens and Sons, 1958.

¹¹ Monnet, J. A Ferment of Change // Journal of Common Market Studies. 1962. № 1.

¹² Стрежнева М.В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. М: МОНФ. Научные доклады N101, 1999. С. 108.

¹³ Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. М., 1998. С. 38.

¹⁴ Там же. С. 36–37.

¹⁵ Акульшина А.В., Артемов В.А. Франция и Германия в европейской интеграции. Воронеж, 2005. С. 133.

¹⁶ Шемятенков В.Г. Большая Европа и западно-европейская интеграции. — В кн.: Европейский Союз на пороге XXI века. М, 2001. С. 11–25.

¹⁷ Steven Everts. Shaping a Credible EU Foreign Policy. London: Centre for European Reform, 2002. P. 20.

¹⁸ James Wylie. European Security in the New Political Environment. London: Longman, 1997.