

### Сущность и особенности западноевропейской интеграции

Манукян И.Р.

Исследованию интеграционных процессов, олицетворяющих особый тип взаимоотношений между суверенными государствами, посвящено немало трудов ученых и специалистов в области международного права, как, впрочем, и других научных дисциплин (мировая экономика, международные отношения и др.). Не стал исключением и европейский региональный интеграционный процесс, послуживший благодатной почвой для появления множества разнообразных взглядов и теорий. И это не удивительно, ибо прежде всего через анализ теоретических моделей развития можно прогнозировать как непосредственно саму интеграционную динамику, так и конечный результат интеграционного процесса. Знание теоретических основ, как и исторических предпосылок, позволяет двигаться не вслепую, а предварительно анализировать и оценивать каждый последующий шаг. В данной статье предпринята попытка на примере ЕС проанализировать теоретические основы интеграции, выявить некоторые проблемы, связанные с исследованием этого процесса. Идеи объединения Европы уходят своими корнями в глубокое прошлое; современные же интеграционные тенденции берут начало в событиях первых послевоенных лет, и становление единой Европы безусловно является наиболее масштабным социальным процессом второй половины XX века. Исследованию его истории, выявлению его закономерностей и оценке возможных последствий посвящены сотни научных работ, однако эти темы остаются по-прежнему актуальными, так как и сегодня вряд ли можно утверждать, что противоречия, на всех этапах сопровождавшие развитие Европейского Союза, преодолены, а трудности, встречавшиеся на его пути, остались лишь в воспоминаниях историков. Напротив, с каждым новым шагом вперед процесс интеграции становится все более комплексным и сложным, что порождает множество дилемм.

Под влиянием интеграционных процессов всё больше стран планеты добровольно или вынужденно соглашались на ограничение собственного суверенитета, передачу некоторых своих суверенных прав в компетенцию наднациональных (надгосударственных) образований международного характера. В результате происходит трансформация классической концепции суверенного государства. Это порождает новые формы межправительственного взаимодействия, которая ограничивает возможности управления обществом со стороны отдельных государств в пользу управления, осуществляемого совместно и при соответствующем распределении полномочий.

Под «политической интеграцией» понимается либо создание самостоятельного политического целого в определенных территориальных границах, либо возникновение политического сообщества, не имеющего четкой привязки к территории. То есть речь идёт о формировании государственности – возникновении наднационального государственного объединения в форме

федерации или конфедерации. При этом политическая интеграция имеет пространственное измерение и внешние границы, то есть является региональной, а не глобальной. В результате интеграционного процесса происходит постепенное отмирание или устранение политических границ внутри интегрирующегося пространства<sup>1</sup>.

Но политическая интеграция может иметь и иную цель – создание литического сообщества, лишённого территориальной привязки. В таком случае мы непосредственно имеем дело с коммуникативной интеграцией действующих политических сил.

При таком понимании деление мира на государства и государственные границы как таковые, строго говоря, не имеет большого практического значения. Участники подобного политического сообщества объединены в первую очередь не территорией или государством, а общей культурой, формальными и неформальными нормами, обычаями, нравами и ценностями. Приверженность им и образует некое единство, составляет отличительную особенность всех принадлежащих к нему субъектов, обеспечивая повышенный уровень доверия и взаимопонимания между всеми, кто ощущает и признает свою сопринадлежность такому целому.

Понятие «интеграция» уже давно стало привычным в европейском лексиконе. Его появление явилось неизбежным велением времени и своеобразным ответом на вопрос о том, как и в каком направлении следует двигаться дальше в целях построения «новой» Европы. Фундаментальной основой европейской интеграции, несомненно, были и остаются социокультурная близость европейских народов и общность их исторических судеб. Со времен средневековья Европа представляла собой некое культурное и духовное целое, объединявшееся христианской религией, привычным для образованных классов латинским языком, развитой торговлей и даже, как отмечает один из известных исследователей европейской интеграции В.Г. Шемятенок, прецедентами единой военной политики – например, во времена крестовых походов<sup>2</sup>. Позднее Европа представлялась народам других континентов как единый центр, откуда распространялись характерные для эпохи Просвещения идеалы гражданского общества и личной свободы, принципы государственного демократического устройства и уважения прав человека. В своем уникальном качестве создателя новых ценностей и смыслов, завоевавших общемировое признание, Европа стала подлинным творцом Истории. С этой точки зрения она предстала перед человечеством как нечто целое и, тем самым, получала дополнительные стимулы к внутреннему единству. Однако все эти обстоятельства, способствовавшие европейской интеграции, не были ее актуальными причинами. Причины же активизации процессов объединения, начавшихся сразу по окончании Второй мировой войны, носили не столько культурный, сколько сугубо политический и экономический характер. Первой причиной стало осознание катастрофичности результатов двух мировых войн, и вывод о несовместимости перспектив возрождения Европы и нового военного конфликта между Германией и другими странами континента; как писал У.Черчилль, «цель прекращения тысячелетней вражды между Францией и Германией представляется мне главной задачей; только привязав галлов и тевтонов друг к другу в экономическом, социальном и нравственном отношениях столь прочно, чтобы исключить возникновение новой стычки, и заставив прошлые антагонизмы замолкнуть во взаимной зависимости и процветании, Европа сможет подняться с колен»<sup>3</sup>. Второй, не менее существенной причиной стало беспрецедентное ослабление позиций

европейских стран на мировой арене. Как подчеркивает П. Жербэ, «одним из основных импульсов к объединению Европы послужило признание слабости по отношению к внешнему миру... Когда Европа почувствовала угрозу извне, необходимость европейского единения стала очевидной»<sup>4</sup>. Тем самым следует со всей определенностью признать, что, в отличие от фундаментальных основ европейской интеграции, имевших в значительной степени социокультурную природу, ее непосредственные причины целиком и полностью лежали в политической плоскости. Более того, нельзя не отметить, что эти политические цели вряд ли могли быть решены политическими методами, серьезно дискредитировавшими себя в предшествующие годы. Именно поэтому первые шаги на пути интеграции были предприняты в экономической сфере правительствами и политическими элитами европейских стран, которые и выступили движущими силами интеграционных процессов в первые послевоенные десятилетия. Практически на любом своем этапе европейская интеграция получала очередные импульсы из реакции политиков на те или иные явления и тенденции, стремясь к хозяйственному восстановлению своих стран и активизации экономических связей между ними. Лидеры Франции, Германии, Италии и страны Бенилюкса подписали в Риме 25 мая 1957 года Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии (Евратом), и Договор об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС). Документы предусматривали создание общего рынка и сближение экономической политики государств-членов ЕС.

Последующие два десятилетия стали важным этапом для формирования институциональной системы ЕС. В 1974 году на Парижском саммите руководители государств-членов приняли два важных институциональных решения: 1) начиная с 1978 году ввести прямые всеобщие выборы депутатов Европейского парламента; 2) вместо того, чтобы проводить эпизодические встречи на высшем уровне, создать Европейский совет в составе глав государств и правительств государств-членов, который должен регулярно собираться на свои заседания как в рамках системы сообщества, так и в рамках системы политического сотрудничества. В 1992 году руководителями стран ЕЭС был подписан Маастрихтский договор, ратификация которого продемонстрировала весьма благоприятное отношение многих европейцев к предложенным в нем принципам и целям<sup>5</sup>. Отнюдь не подвергая сомнению правильность предложенного правительствами подхода к европейской интеграции как к процессу, инициированному и направляемому «сверху», мы хотели бы подчеркнуть, что он неизбежно оказывался весьма уязвимым в случае утраты такой политической поддержки, а подобная возможность становилась все более реальной по мере того как интеграция начинала угрожать суверенным правам национальных политических элит. Между тем, как мы уже подчеркивали, при доминировании политических методов интеграции ее задачи оставались до поры до времени сугубо экономическими. Создание Европейского объединения угля и стали в 1951 году, Европейского экономического сообщества в 1957 году, 5 этапов расширения ЕС, Единый Европейский акт 1986 году – все эти успешно реализованные проекты прежде всего служили превращению Европы в единый хозяйственный организм, устраняли искусственные барьеры на пути движения товаров, капиталов и рабочей силы, расширяли европейский рынок, делали европейскую экономику более конкурентоспособной. Однако хотя экономическое единство континента и создавало предпосылки к политической интеграции, само по себе оно не формировало (да и не могло формировать) ни единой государственности, ни

четкой европейской самобытности, способной отчасти включить в себя, отчасти преодолеть самоидентификацию европейцев с отдельными национальными государствами. Сегодня, с позиций ретроспективы, можно утверждать, что процесс европейской интеграции, на всех его этапах имевший целью, пусть формальной и не вполне четко артикулированной, построение единой Европы, в понятие которой каждый из его участников вкладывал свой смысл, никогда не задавался в виде четкой схемы, которая могла бы рассматриваться в качестве раз и навсегда принятого проекта. Это определяет характер процесса европейской интеграции. На наш взгляд, вся ее история подтвердила жизнеспособность этого подхода, позволявшего по мере необходимости корректировать и модифицировать как сами непосредственные задачи, так и методы их решения. Важнейшим его преимуществом, как мы полагаем, оказалось то, что он всегда оставлял возможность как для ускорения, так и для замедления интеграционных процессов, ибо переход от решения одной задачи к решению другой не был предопределен, а становился результатом осознанного выбора участников. Иначе говоря, вплоть до конца 80-х годов каждый этап европейской интеграции мог рассматриваться в качестве относительно самодостаточного, открывающего возможности для новых достижений, но не требующего следующего шага необходимым образом. Подобное положение, в свою очередь, определяло способность политических элит в полной мере регулировать данный процесс и сохранять свой контроль над ним. Однако в середине 80-х годов европейские политики столкнулись с ситуацией, когда, с одной стороны, чисто экономическая интеграция стран была практически завершена, а с другой, степень политического единства была явно неадекватной новым задачам, возникшим в условиях распада Советского Союза и завершения периода «холодной войны». Предпринятые на этом этапе действия, сколь необходимые, столь и неизбежные, выявили наиболее сложные противоречия, с которыми приходится сегодня сталкиваться формирующейся единой Европе. Конец 80-х годов стал для Европейского Сообщества периодом серьезных испытаний. Скептическое отношение к европейской интеграции было в то время доминирующим; объединение Германии порождало мощную силу, способную претендовать на лидирующие позиции на континенте, а распад СССР и быстрые преобразования в государствах Варшавского блока, размывали казавшиеся прежде прочными и неизменными границы самой объединенной Европы. Именно в такой ситуации был подписан Маастрихтский договор, целью которого провозглашалось закрепление достигнутых результатов европейской интеграции и определение ее новых ориентиров. Между тем, не менее важной задачей было изменение самого, если так можно выразиться, формата европейского проекта, придание ему более отчетливых форм, создание своего рода символов, подчеркивающих и постоянно подтверждающих идею европейского единства. Этими символами, родившимися в Маастрихтских дебатах, стали прежде всего единая общеевропейская валюта и принцип единого общеевропейского гражданства.

В начале XXI века Европа, выступающая в качестве прочного союза свободных и демократических государств, имеет фактически единую экономику; будучи крупнейшей зоной свободной торговли и основным инвестиционным центром современного мира, являясь образцом сбалансированной социальной политики, она играет неопределимую роль в международных отношениях; порождаемые ею новые ценности и смыслы способны, как представляется, изменить облик современной цивилизации. Успехи объединяющейся Европы дают веские основания полагать, что в новом столетии страны Старого Света

имеют все шансы оказаться лидерами мирового экономического и социального прогресса. Однако, в разные периоды развитие европейского интеграционного процесса шло разными темпами и обуславливалось различными обстоятельствами. Нередко интеграция быстрее достигалась в тех сферах, где отказ от прежних форм национального суверенитета происходил достаточно безболезненно, и, напротив, запаздывала там, где такой отказ был сопряжен с теми или иными трудностями. Между тем в последние годы на пути развития интеграционных процессов в Европе возникли совершенно новые дилеммы; принятые европейскими лидерами в конце 80-х и начале 90-х годов решения, целью которых, несомненно, было укрепление экономического и политического единства европейских стран если так можно выразиться, на социокультурном или даже эмоциональном уровне, создали ситуацию, в которой с невиданной ранее четкостью проявились уникальные особенности Европейского Союза и обозначились серьезнейшие вопросы, с которыми его лидеры никогда прежде не сталкивались.

Эти проблемы с особой силой выявились после пятого расширения ЕС – 1 мая 2004 года с присоединением 10 стран Центрально-Восточной Европы (Венгрия, Польша, Словения, Словакия, Латвия, Литва, Эстония, Чехия, Мальта, греческая часть Кипра)<sup>6</sup>. Пятое расширение ЕС качественно отличается от всех предыдущих этапов. Территория Союза увеличилась на четверть, объем экономики – на 5 %, население – на 20 % до 450 млн. человек<sup>7</sup>.

Следует отметить, что на первом этапе расширения большинство аналитиков, политиков было воодушевлено этим историческим событием. Но последние два года показали, что правыми оказались те политологи, экономисты, которые утверждали о поспешности вхождения сразу 10 стран ЦВЕ в ЕС, которые ни по экономическим, ни по политическим показателям не соответствовали критериям вхождения в Союз<sup>8</sup>. Как мы сегодня видим, новый состав ЕС создаёт непомерную нагрузку на институциональную систему Сообщества, и без того работавшего на пределе своих возможностей в составе пятнадцати государств-членов.

Чрезвычайно осложнился механизм принятия решений, а следовательно, и необходимое для принятия решений время. Подобное замедление находится в противоречии с реалиями современного этапа интеграции, требующими, напротив, всемерного упрощения и ускорения нормотворческого процесса. Кроме этого, политика «расширения» очень дорогостоящая. По ряду оценок экономистов «старая» Европа должна ежегодно финансировать странам ЦВЕ 25 млрд. евро ежегодно. Первоначальный энтузиазм, с которым Западная Европа отреагировала на процесс расширения, быстро уступил место усиливающейся озабоченности, подпитываемой страхом перед неконтролируемыми потоками экономических мигрантов и проникновением в Западную Европу мафиозных банд, доставляющих контрабандным путем наркотики, оружие и людей. После расширения перед руководителями ЕС стоит задача реконструирования институтов ЕС, уточнения общих ориентиров внутренней и внешней политики, экономики, безопасности. Решение этих задач позволит ЕС принять общеевропейскую конституцию, которая в обобщённом виде закрепит принципы и установки развития единой Европы. Конституция станет символом единого экономического, политического и правового пространства. Европейские лидеры осознают необходимость такого единого политико-правового документа, но они также осознают, что Европа в начале XXI века также далека от единства, как и ранее. По оценкам одного из исследователей европейской интеграции А. Медушевского «Европа раскола» на

еврооптимистов и европессимистов. Кризис интеграции и принятия конституции обострился особенно перед вступлением государств ЦВЕ»<sup>9</sup>. Предложенный европейскими политиками после пятого расширения проект конституции был отвергнут. Как отмечает А. Медушевский последний был главным образом германским проектом, суть которого состояла в стремлении предложить Европе германскую модель объединения. Она имеет свои специфические исторические особенности, которые трудно реализуемы в других странах и культурах. Из фактически унитарного государства, каким Германия стала в период Третьего рейха, она вновь превратилась в федеративное государство, причем закрепила федерализм как вечный принцип, не подлежащий изменениям в будущем (Основной закон 1949 года). Но это превращение было достигнуто в результате давления со стороны стран-победительниц (прежде всего США и Франции). Объединение ФРГ и ГДР было реализовано без национального референдума и вызывало критику за недостаточную демократичность. Таким образом, германская модель интеграции не являлась подлинным ориентиром для европейского единства. В предложенном проекте существовали также юридические неопределённости. Неопределенность интерпретации суверенитета – центральный вопрос юридических споров. С точки зрения теоретиков Евросоюза, Единая Европа – это принципиально новое образование: не федерация (США), не конфедерация (Швейцария в прошлом), не международная организация (ООН). Это – нечто оригинальное и не имеющее аналогов в истории. Цели интеграции (с формально юридической точки зрения) тоже остались не ясны (будет ли это союз государств или союзное государство). Европа по этой конструкции суверенитета оказывалась, с одной стороны, единым юридическим лицом, способным подписывать международные договоры с другими государствами, но при этом сохранялось право вето, закрепляющее позиции отдельных государств. Отмечалось, что данная модель объединения напоминает не столько реальное политическое образование, сколько умозрительную идеологическую конструкцию, реализация которой приведет к созданию бюрократического наднационального центра, способного подавлять культуру и интересы отдельных государств-членов. Предложенный проект конституции не давал необходимого качественного уровня концептуальной новизны в решении таких проблем, как европейская идентичность, соотношение национального и европейского суверенитета, уточнение стратегии интеграционного процесса. Провал принятия Евроконституции оказался стимулом к новому осмыслению интеграционных процессов.

Поиск идентичности в современной Европе идет в двух противоположных направлениях, которые схематически следует определить как централизацию и децентрализацию. Первый из них набирал силы в течение всего послевоенного периода, достигнув пика формы с выдвижением единой Европейской конституции – символа интеграции. Второй процесс, менее заметный, но упорно прокладывавший себе дорогу в течение длительного времени, открыто проявился лишь в последнее время, представляя собой, очевидно, реакцию на слишком быстрые интеграционные процессы. Процесс децентрализации выиграл от кризиса, связанного с отказом от принятия Европейской конституции, и имеет определенные объективные параметры.

Во-первых, можно констатировать проблематичность европейской идентичности в связи с ростом культурной и национальной неопределенности (мультикультурализм); правовой (соотношение национального и европейского суверенитетов), политической (различные подходы к реализации идеологии прав

человека). Эти процессы охватили как Западную, так и Восточную Европу, порождая центробежные тенденции внутри Европейского союза.

Во-вторых, происходит четкое осознание конфликта между приоритетами идеологии прав человека и необходимостью выстроить эффективную защиту от деструктивных процессов (крушение культурной идентичности, маргинализация, иммиграция, конкуренция дешевой рабочей силы). Европа оказывается перед жесткой дилеммой – сохранение социального государства или эффективная экономика; верность декларациям прав человека или отказ от них в пользу двойных и тройных стандартов, наконец, серьезную дилемму представляет стратегия такой защиты – должна Европа быть закрытой от внешнего мира с помощью протекционистских и полицейских мер, или открыта, создавая внутри гибкие механизмы конкуренции. Этот выбор определяет стратегию будущего развития – в пользу сворачивания демократических институтов.

В-третьих, серьезной проблемой становится сама возможность функционирования классических институтов парламентаризма в условиях современного массового общества. Падение качества образования и культурного уровня, с одной стороны, и расширение технических возможностей манипулирования общественным сознанием – с другой, создают предпосылки ослабления парламентаризма, ведут к росту роли политических элит в принятии стратегических решений. Для преодоления всех перечисленных выше проблем сегодня не только руководители ЕС, но также правительства и отдельных государств должны координировать свою политику, в определенных вопросах подчинять свои текущие конъюнктурные цели задачам построения единой безопасной Европы. Но эта задача зависит уже от решимости и воли самих государств-членов.

---

<sup>1</sup> См.: Скробат И. Н. Система международных отношений и новая геополитическая эпоха // Россия в глобальной политике. № 3. М., 2005. С. 8

<sup>2</sup> Шемятенков В. Г. Европейская интеграция. М., 2003. С. 9

<sup>3</sup> Там же. С. 34

<sup>4</sup> Там же. С. 36

<sup>5</sup> Маастрихтским договором было оформлено создание Европейского Союза, основанного на 3-х опорах: 1) Европейских сообществ, 2) общей внешней политике и политике безопасности, 3) сотрудничестве в области внутренних дел и юстиции. Государства члены договорились о создании экономического и валютного союза, введение единой валюты, учреждении института гражданства Европейского Союза, поддержании законодательных норм и административных правил Европейского сообщества и соблюдении принципа subsidiarity.

<sup>6</sup> До первого расширения ЕС прошёл 4 этапа расширения (в 1951 г. – Франция, ФРГ, Италия и страны Бенилюкса, в 1973 г. – Великобритания, Дания и Ирландия, в 1981 г. – Греция, в 1987 г. – Испания и Португалия, в 1995 г. – Австрия, Швеция и Финляндия).

<sup>7</sup> <http://www.eur/ru/integ/1764/glob>

---

<sup>8</sup> В 1993 г. в Копенгагене были определены условия и принципы присоединения новых государств-членов:

1) наличие стабильных институтов, гарантирующих демократию, верховенство закона, уважение и защиту прав человека; 2) существование жизнеспособной и рыночной экономики, способность противостоять конкуренции рыночных сил внутри Союза; 3) способность взять на себя обязанности, связанные со вступлением в ЕС, в частности, поддерживать цели политического, экономического и валютного союза.

<sup>9</sup> См.: Медушевский А. С. Европейская интеграция. // [http/ www/ eurjournal/](http://www/eurjournal/) 2005