

Концептуальные аспекты наднациональности и ее проявления в институциональном устройстве ЕС

1.1. Предпосылки, стимулы и движущие силы европейской политической интеграции

Создание Европейского экономического сообщества (ЕЭС), а позднее Европейского Союза сопровождалось спорами по теоретическим вопросам европейского строительства. Было предпринято множество попыток концептуального осмысления интеграционных процессов. Постоянная борьба наднационального и межгосударственного начал приводила к созданию теорий, достаточно точно воспроизводивших различные стороны политической системы Сообщества. Однако они, как правило, объясняли лишь конкретный виток развития, на котором в тот или иной момент находилось Сообщество, отражая большее или меньшее внимание к тем или иным реальным изменениям в европейском интеграционном процессе¹. Существовавшие интеграционные теории не служили основой политических решений, которые принимали

¹ Тем не менее в монографии отмечается, что взаимосвязь между европейской интеграцией и исторической эволюцией европейской цивилизации, в том числе (и особенно) взаимосвязь между интеграцией и фундаментальными общественными преобразованиями, которые были осуществлены в странах Западной Европы после 1945 г., продолжает оставаться малоизученной. Это отмечалось на конференции в Санкт-Петербурге в 1998 г., посвященной 40-летию Римского договора.

творцы интеграции. Последние руководствовались в первую очередь практическими интересами своих стран и общим интересом Сообщества¹.

Процесс утверждения наднациональности в Сообществе целесообразно разделить на два периода (или этапа), которые с достаточной мерой условности можно обозначить как создание рынка² и развитие политического союза. При этом важен не только хронологический аспект, но и содержательная концепция каждого периода. Вместе с тем создание единого рынка само по себе не приводит к политическому союзу, это — «общество по случаю»³.

Однако политическая интеграция вряд ли возможна в полной мере без конвергенции национальных хозяйств. Строительство общего рынка и единого внутреннего рынка дважды собирало Европу в Сообщество: после Второй мировой войны в 1950-е годы и в начале 1980-х годов единый внутренний рынок можно рассматривать как самоцель, но это еще и важнейший этап, подготовивший возможность политической интеграции и процесса наднационального развития.

При анализе политической интеграции необходимо учитывать события, разворачивавшиеся в других странах, прежде всего в США, которые в послевоенные годы заняли место бесспорного мирового лидера⁴.

¹ См.: *Шемятенков В.Г.* Европейская интеграция. М., 2003. С. 317.

² Говоря о создании рынка, автор имеет в виду экономическую интеграцию, которая, если воспользоваться концепцией стадий экономической интеграции Б. Балассы, включает создание зоны свободной торговли, таможенного союза, общего рынка, экономического союза и полной экономической интеграции (см. *Balassa B.* *The Theory of Economic Integration.* L., 1961).

³ *Вебер М.* Объединение в общества и общественно ориентированное действие. Избр. произв. М., 1990. С. 521.

⁴ К тому же США — родина многих интеграционных теорий, в том числе рассматриваемых здесь: неофункциональной теории Э. Хааса, коммуникативной — К. Дейча и др.

После войны разоренная Европа утрачивает лидирующие позиции. Движение Сопротивления, сплотивавшее европейцев в годы военной оккупации, направляло их мысли в сторону объединения, радикальной реорганизации послевоенной политики, экономики и общества. Литература, тайно распространявшаяся во время войны по каналам Сопротивления, способствовала развитию духа международной кооперации и интеграции как основы для выживания и прогресса. «Экзистенциализм как гуманизм» — так называлась лекция Ж.-П. Сартра, произнесенная им 29 октября 1945 г. в Париже. В разрушенной войной Европе люди спонтанно сочувствовали такому миропониманию, готовы были разделить его. Экзистенциализм усваивался ими как мировоззрение и, казалось, служил тогда подготовкой к более глубокой экономической и политической гармонизации общества: когда ситуация судьбоносная, когда она «критическая» и нет возможности избежать выбора, тогда выбор экзистенциален¹. Европейцы, пережившие угрозу таким фундаментальным ценностям, как либеральная экономика, свобода предпринимательства, частная собственность, права человека, столкнувшись с вызовом коммунистической и национал-социалистической идеологии, не были уверены в способности государства защитить их привычный образ жизни и мыслей. Они не имели возможности выбирать, а точнее — их выбор не мог быть заменен подсчетом личных выгод и потерь. Именно так в послевоенной Европе люди ощущали потребность в региональном объединении.

На волне массовых настроений политики, которые обычно руководствуются расстановкой внутривнутриполитических сил, призывали к объединению Европы: в марте 1946 г. Конрад Аденауэр в речи в Кёльнском университете говорил о воз-

¹ См.: *Sartre J.-P. L'être et néant. Essai d'ontologie phénoménologique.* P., 1968. P. 561.

возможности создания Соединенных Штатов Европы¹; Уинстон Черчилль в сентябре 1946 г. в Цюрихе произнес речь о Соединенных Штатах Европы (возможно, в противовес «пролетарскому интернационализму»)². 9 мая 1950 г. Робер Шуман выступил с предложением создать Европейское объединение угля и стали (ЕОУС)³. Проводником этой идеи и главной фигурой, «отцом Европы» стал Жан Монне⁴.

Ж. Монне в своих воспоминаниях позднее напишет, что для него Европа была «моральной идеей», которая должна привести к политическому союзу и возникновению Соединенных Штатов Европы, что и являлось сверхзадачей при создании ЕОУС: «Шесть европейских стран являются предвестниками более широкого объединения Европы, чьи границы установлены только теми, кто еще не присоединился. Наше сообщество — не ассоциация производителей угля и стали. Это — начало Европы»⁵.

Источником этих идей были уже существующие федерации, прежде всего США, доказавшие свои сравнительные конкурентные преимущества. *Федерализм* существовал как идеология и как политическая цель. Непосредственной задачей стало создание панъевропейской федерации в результате принятия единовременного конституционного акта.

Однако при создании в начале 1950-х годов ЕОУС Ж. Монне и Р. Шуман в качестве метода использовали совершенно иные идеи и принципы: не федерализм, а *функционализм* Д. Митрани⁶, хотя едва ли стоит усматривать

¹ См.: *Adenauer K. Memoirs, 1945–1966. Chicago, 1966. P. 244–248.*

² *Dinan D. Ever Closer Union: An Introduction to European Integration. L., 1999. P. 13.*

³ *Poidevin R. Robert Schuman: Homme d'Etat, 1866–1963. P., 1986. P. 32–58.*

⁴ Жан Монне — французский государственный деятель и дипломат с опытом работы в руководстве Лиги наций.

⁵ *Monnet J. Mémoires. N.Y., 1978. P. 392, 431.*

⁶ См.: *Mitrany D.A. Working Peace System. Chicago, 1943.*

синхронность взглядов экзистенциалистов и функционалистов: экзистенциализм как мировоззрение «выживания» проник в теорию и практику послевоенного европейского строительства, а функционализм был методом, обещавшим реализацию экзистенциальных чаяний. Как метод анализа функционализм основывался на рассмотрении исследуемого объекта в целом, затем на разложении его на составные части и установлении функциональных зависимостей как между этими составными частями, так и между составными частями и целым, в их взаимной обусловленности и взаимодействии. Д. Митрани уже в 1930-е годы предлагал создание международных агентств, специализирующихся в экономической и технической областях.

В своей основе его взгляды сводились к следующему: кооперация между странами (уже существующая в ряде областей) и ее распространение на новые отрасли способна со временем объединить технические знания и опыт этих стран, что в свою очередь приведет к тесному сотрудничеству между ними. По мере распространения этой функционирующей кооперации на все большее число областей угроза войны с партнерами уменьшится, возникнет работоспособная мирная система. Митрани, таким образом, указывал на возможность изменения международных отношений по мере развития общественных функций. Функционализм оказал значительное влияние на развитие последующих теорий европейской интеграции.

К концу 1950-х годов в мире был достигнут достаточный уровень стабильности, выработаны определенные правила, заключены союзы. В этот период появляются и другие интеграционные теории, в частности теория Карла Дейча. Его школа будет доминировать впоследствии вплоть до конца 1990-х годов, а его понимание проблемы окажется весьма важным для развития политической науки в целом. В 1957 г. в Нью-Йорке была издана книга К. Дей-

ча¹, в которой излагался *коммуникативный подход*, базирующийся на расширенном сравнительном анализе того, как развивается политическое образование, как рождается чувство общности между народами. Сторонники этой теории уделяли повышенное внимание специфическому пути развития взаимодействия между народами: пройдя сложный путь сотрудничества и формирования общих представлений, воспоминаний, норм, ценностей, европейцы в массе своей смогут ощущать себя частью большой общности, что должно было привести к расцвету европейской интеграции.

Другой теорией, возникшей в это же время, был *неофункционализм*, который в определенный период стал своего рода идеологией. Основным представителем неофункционализма был Эрнст Хаас. Впоследствии соответствующую теорию разрабатывали Л. Линдберг, С. Шайнгольд, П. Шмиттер². Э. Хаас попытался создать общую теорию европейской интеграции, которая не только трактовала бы процессы, имевшие место в ЕОУС, но и могла бы также предвидеть будущее европейской интеграции. Он выделил из концепции Д. Митрани три элемента: технико-функциональный, политический и географический. Э. Хаас выдвинул предположение, что техническое сотрудничество из одной области будет переходить на смежные, а политический процесс инспирирует деятельность отдельных индивидов, групп и организаций на общеевропейском уровне. Географический аспект расширения, в свою очередь, подразумевал охват стран, не являющихся членами Сообщества, т.е. его торговых партнеров.

¹ См.: *Deutch K. Political Community: North Atlantic Area. N. Y., 1957.*

² См.: *Lindberg L. The Political Dynamics of European Economic Integration. Oxford, 1963; Lindberg L., Scheingold S. Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community. N.Y., 1970; Schmitter P. A Revised Theory of Regional Integration // International Organisation. 1970. Vol. 24. Iss. 04.*

Э. Хаас развивал свою теорию, основываясь на модели национальной интеграции, согласно которой по мере прогресса в технике, дальнейшего разделения труда, единой системы образования и связанной со всем этим мобильности населения этнические особенности будут размываться и начнут формироваться более крупные политические национальные, а впоследствии и региональные образования.

Неофункционализм стал идеологией интеграции в первый период создания Общего рынка. Западная Европа, по мнению неофункционалистов, — это своего рода площадка для взаимодействия различных групп, каждая из которых преследует свои интересы. Акторами являются не только национальные государства, но и наднациональные институты. Важным отличием неофункционалистов от предшественников был учет политического фактора в интеграционном процессе, а именно: целенаправленной деятельности политических групп. Неофункционалисты рассматривали наднациональные институты в качестве гаранта необратимости интеграционного процесса, поскольку они обладают относительной независимостью и самостоятельностью.

Неофункционализм доминировал вплоть до второй половины 1960-х годов, т.е. до Люксембургского компромисса 1966 г., который поставил под вопрос суть наднациональной природы сообществ и одновременно оживил традиционное межправительственное сотрудничество в форме встреч руководителей государств-членов, используемых для достижения общеприемлемого компромисса.

Отражая настроения, вызванные обстановкой, сложившейся в мире к концу 1960-х годов, Стэнли Хоффманн¹ подверг неофункционализм критике. Он утверждал, что существует много препятствий для развития европейской инте-

¹ См.: *Hoffmann S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe. 1966. Vol. 95.*

грации. По мнению С. Хоффманна, распространение политического, технического и других видов сотрудничества на все большее число отраслей хозяйства и территорий не является неизбежным. Он считает, что этот процесс заслуживает поощрения со стороны национальных правительств, только если отвечает их интересам. В противном случае его следует остановить. Таким образом, С. Хоффманн отдавал предпочтение межправительственному сотрудничеству.

В этот период и вплоть до конца 1970-х годов термины «евросклероз», «европессимизм» сопровождали европейскую интеграцию. Когда эпоха де Голля осталась в прошлом, трудности не закончились. Но новые вызовы были уже иного порядка, хотя и являлись сопоставимыми по масштабу с теми, что имели место в 1960-е годы. Они были связаны: 1) со вступлением в Сообщество трех новых членов (Великобритании, Дании и Ирландии в январе 1973 г.); 2) с принятием плана создания экономического и валютного союза (представленного в октябре 1970 г. П. Вернером); 3) с началом координации внешней политики (тогда же министры иностранных дел приняли план Э. Давиньона о сотрудничестве в области внешней политики). Решение этих нелегких задач усугублялось последствиями повышения цен на нефть в результате войны 1973 г. на Ближнем Востоке и введением эмбарго на ее ввоз.

Европейское экономическое сообщество, ослабленное в 1960-е годы в результате политики Ш. де Голля, в 1970-е годы столкнулось с новыми трудностями: укреплением экономического и политического положения ФРГ, колебаниями курсов валют и чрезвычайно неравномерным экономическим развитием стран — членов европейского регионального объединения, недовольством со стороны Великобритании сельскохозяйственной программой и величиной ее взносов в бюджет Сообщества. Несмотря на попытки создания Единой валютной системы, существование ЕЭС находилось в те годы

под угрозой. Положение дел в ЕЭС и в мире можно было охарактеризовать как кризис и одновременно как трансформацию международной системы как таковой.

Эти события способствовали росту понимания многими учеными важности международной системы и роли национальных правительств в защите интересов своих народов внутри этой системы. Именно в 1970-е годы выдвигается *концепция взаимозависимости*, или *транснационализма*, предложенная Р. Кеохейном и Дж. Найем¹. В ней они выделили роли, которые играют акторы разного уровня на международной сцене: от фрагментарной роли национальных государств через многонациональные корпорации до динамичных международных институтов, а также негосударственных акторов и организаций. Позднее, к середине 1980-х годов, проблема взаимодействия различных акторов, поднятая ими, окажется в центре внимания.

Десятилетие, прошедшее после ухода Ш. де Голля, хотя и не вызвало нового прилива интеграционного энтузиазма, тем не менее сыграло в истории Евросоюза важную роль. Руководители государств-членов, а также Европейской комиссии и Европейского парламента осознали необходимость институциональных реформ и новаторских подходов в политических вопросах.

Новый виток интеграции пришелся на середину 1980-х годов с принятием Программы Единого европейского рынка и Единого европейского акта 1986 г., возродивших популярность идеи европейской интеграции. Наметились тенденции к большему дерегулированию и либерализации, оздоровлению и увеличению темпов роста экономики европейских стран, ослаблению зависимости экономики Европы от США.

¹ См.: *Keohane R., Nye J. Transgovernmental Relations and the International Organisations //World Politics. 1974. Vol. 26; Keohane R., Nye J. Power and Independence: World Politics in Transition. Boston, 1977.*

В целях повышения конкурентоспособности европейских товаров, особенно в области высоких технологий, Европейская комиссия налаживает взаимодействие с ведущими европейскими производителями. Растет заинтересованность бизнеса в реализации программы единого рынка.

В 1985–1988 гг. происходит трансформация ЕС. В январе 1985 г. Жак Делор возглавил Европейскую комиссию, о чем в своих воспоминаниях С. Хоффманн напишет: «Ж. Делор сейчас так же важен для Сообщества, как Ж. Монне был важен в 1950-е годы»¹. Без личного вклада Ж. Делора ЕС едва ли смогло бы справиться с драматической ситуацией, которая сложилась в результате как внутренних трудностей, так и глобальных изменений. Заключенный в 1986 г. Единый европейский акт, представлявший собой первый пересмотр Римского договора, поддерживал программу создания до 1992 г. единого внутреннего рынка. С помощью этой программы удалось привести в действие комплексный механизм Сообщества, а именно: усовершенствовать процедуры работы и принятия решений, повысить эффективность работы институтов, либерализовать рынок, а в результате всего этого — добиться большей сплоченности стран-участниц.

Все это уже невозможно было объяснить с позиций межгосударственного подхода, т. е. феномен наднациональности в работе институтов был налицо.

Ускорение интеграции способствовало реабилитации неофункциональной теории Э. Хааса. Ученые В. Сандхолц и Дж. Зисман², отрицая ведущую роль национальных правительств в интеграционном процессе, вводят в неофункциональную теорию новый ключевой момент. Комиссия действует как своего рода посредник между заинтересованной в созда-

¹ *Hoffmann S.* The European Community and 1992 // *Foreign Affairs.* 1989. No. 4. P. 32.

² См.: *Sandholtz W., Zysman J.* 1992: Recasting the European Bargain // *World Politics.* 1989. Vol. 42. P. 95–128.

нии единого внутреннего рынка транснациональной промышленной коалицией и национальными правительствами, убеждая последних в выгодности подобного сотрудничества. Таким образом, была по-новому обозначена ключевая роль Комиссии в интеграции (как главного наднационального института). Они также подчеркивали важность благоприятного международного и внутреннего климата для работы Комиссии.

В противоположность этим ученым А. Моравчик¹ в оценке Единого европейского акта занимает традиционную для сторонников межправительственной точки зрения позицию. Он утверждает, в частности, что деятельность Комиссии и наднациональные интересы играли второстепенную роль при поиске согласия между тремя крупнейшими странами-участницами — Великобританией, Германией и Францией. В отношении других стран-участниц, более слабых, но также вовлеченных в переговоры, применяется ряд побочных договоренностей. Это делается для того, чтобы они не препятствовали принятию решений главными участниками переговоров. Подобная точка зрения заслуживает внимания, но она стоит как бы в стороне и не может рассматриваться как определяющая для развития европейской интеграции.

Автору близка позиция², согласно которой для политической интеграции особенно важен характер экономических связей между участниками. Однако единый внутренний рынок не ведет к политическому союзу, пока не будут выполнены определенные условия для «перелива» экономической интеграции в политическую. Такими условиями, как считал еще Э. Хаас, являются соглашения между государствами, которые включают ликвидацию квот и тарифов в торговле

¹ См.: *Moravcsik A. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community // International Organisation. 1991. Vol. 45. P. 19–56.*

² См.: *Haas E. The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950–1957. L., 1958. P. 12–28.*

между странами — участницами ЕС, прекращение введения односторонних торговых ограничений, сотрудничество в области эффективного использования природных ресурсов, гармонизацию цен, а также политику в области финансов, свободное перемещение рабочей силы и проч. (фактически это и означает создание рынка). Выработка таких соглашений важна для создания политического союза, поскольку в процессе их выработки происходит: а) усиление роли институтов, решения которых носят наднациональный характер; б) развивается судебная система, иными словами, создается вся та инфраструктура, которую можно было бы в принципе использовать или со временем адаптировать для решения политических вопросов, например связанных с обороной, внешней политикой, политикой в области внутренних дел.

Созданные за годы интеграции наднациональные институты, прямое действие права Сообщества в системах национального правосудия и пр. создали возможности для осуществления политической интеграции, стремление к которой и ранее высказывалось европейскими политиками.

Усложнение политической жизни в ЕС в 1990-е годы (объявление о создании единого внутреннего рынка, заключение Договора о Европейском Союзе в 1992 г.) происходило в период экономического спада в западноевропейских странах. Отмечался рост инфляции в Германии, вызванный повышением расходов в связи с ее объединением. Возникли трудности с ратификацией Маастрихтского договора, которые свидетельствовали о неприятии некоторыми рядовыми европейцами решений, принимаемых в ЕС, сомнениях относительно того, сможет ли ЕС справиться с изменениями в международной политической системе. В целом в начале 1990-х годов в условиях экономического спада странам — участницам еврозоны было достаточно трудно преодолеть планку бюджетного дефицита, установленную в размере 3% ВВП. Для удовлетворения этого требования правительствам

приходилось сокращать расходы на социальные нужды. Непопулярности ЕС способствовала распространенная в тот момент точка зрения, что с созданием Экономического и валютного союза (ЭВС) увеличился уровень безработицы.

На тех или иных этапах европейской интеграции исследовались различные ее аспекты. Так, если в 1980-е годы повышенное внимание уделялось изучению механизма функционирования ЕС¹, то в 1990-е годы — политическому процессу: роли групп интересов, политическим зависимостям между ними, эпистемическим сообществам внутри европейского политического процесса, роли права и Суда ЕС. Западные ученые-институционалисты пытались также уточнить, какое место в европейском политическом процессе занимает Европейская комиссия, которая участвует в формировании повестки дня и одновременно — в функционировании регулятивного механизма в ЕС². Подобным же образом изучается деятельность Европейского парламента (ЕП) — его полномочия при определении приоритетов и утверждении повестки дня, а также весь спектр его влияния на политическую сферу³.

По мнению ряда ученых, в частности А. Моравчика⁴, благодаря участию в Сообществе национальные правитель-

¹ См.: *Sbragia A.* Euro-Politics: Institutions and Policy-making in the «New» European Union. 1992; *Richardson J.* Policy-making in the European Union. 1996; *Wallace H. et al.* Policy-making in the European Union. 2010.

² См.: *Cram L.* Calling the Tune without Paying the Piper? Social Policy Regulation: The Role of the Commission in European Union // *Social Policy and Politics*. 1993. Vol. 21. P. 135–146; *Bulmer S.* The Governance of the European Union: A New Institutional Approach // *Journal of Public Policy*. 1994. Vol. 13. P. 351–380.

³ См.: *Judge D., Earnshaw D., Cowan N.* Ripples or Waves: the European Parliament in the European Community Policy Process // *Journal of European Public Policy*. 1994. Vol. 1. P. 27–52.

⁴ *Moravcsik A.* Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach // *Journal of Common Market Studies*. 1993. Vol. 31. P. 473–524.

ства приобретают возможность маневра у себя в стране. Процесс интеграции, как он считает, включает два уровня: национальный и межгосударственный. На первом уровне действуют внутривластные закономерности, а на втором — межправительственные. Приоритет он отдает первому уровню, поскольку каждое национальное правительство стремится к «удержанию» власти. Далее он рассуждает так: правительства, получив поддержку в своей стране у влиятельных групп, выходят на международный уровень (даже если они формально при этом и ограничились своей властью), тем самым получая преимущества, информацию и проч., чего у них не было бы на национальном уровне. Таким образом, национальное государство укрепляет (а не ослабляет) свои позиции.

Все эти разработки ученых давали представление о различных проявлениях наднациональности при функционировании политической системы ЕС. Вопросами европейской интеграции занимались ученые США: Э. Хаас, А. Вендт, Дж. Маркс, К. Дейч, Р. Ингльхарт и многие другие. Развитию политической науки в континентальной Европе способствовало также возникновение в послевоенные годы европейских сетей: ECPR¹ (*European Consortium for Political Research*), TEPSA² (*Trans European Political Studies Association*) или международной сети IPSA³ (*International Political Science Association*). Тем не менее «англосаксонский уклон» в науке и поныне продолжает там ощущаться.

В начале 1990-х годов американский ученый А. Вендт, считая главными (если не единственными) действующими

¹ Европейский консорциум политических исследований (<http://www.essex.ac.uk/ecpr/>).

² Трансевропейская ассоциация политических исследований (<http://www.tepsa.be/>).

³ Международная ассоциация политической науки (<http://www.ipsa.ca/>).

лицами в европейской политике национальные государства, входящие в Европейский Союз, рассматривает проблему взаимоотношений *структуры и агента*. В целом поведение государств в международной сфере он объясняет исповедуемыми ими ценностями и представлениями о способах достижения конкретных целей. Природа власти в рамках Европейского Союза, по его мнению, определяется социальной природой участвующих в нем государств, которая меняется под влиянием внешних условий. Его основной тезис можно изложить так: международная среда обуславливает сотрудничество, которое в свою очередь формирует интересы вовлеченных в него государств. При изменении внешних условий меняются интересы участвующих государств. А. Вендт уделяет основное внимание факторам окружающей среды, игнорируя при этом внутренние.

Автор концепции многоуровневого управления Дж. Маркс¹ в противоположность подходам, где государство рассматривается как центральное звено в европейской системе, подчеркивает подвижную и открытую природу Европейского Союза, внутри которого акторы наднационального уровня тесно взаимодействуют, что позволяет учесть и внутренние, и внешние факторы.

Сейчас мало кто стал бы спорить о важной роли права и Европейского суда, которой нужно уделить внимание при изучении деятельности Европейского Союза. Многие ученые полагают, что если Европейский Союз действует на основе договора, то, следовательно, право и Европейский суд должны играть важную роль в объяснении как процесса европейской интеграции, так и его функционирования как системы управления.

¹ Structural Policy in the European Community, Euro-Politics: Institutions and Policy-making in the «New» European Union. Wash., 1992.

Существует много исследований¹, детализирующих различные пути, которыми Европейский суд содействовал при внесению в Европейский Союз наднационального компонента. Учеными предпринимались попытки осветить ту роль, которую играла Европейская комиссия в политическом процессе как инициатор включения вопросов в повестку дня, исследовались вопросы, связанные с влиянием Европарламента на определение этой повестки, а также на различные направления политики.

В области сравнительной политики используется метод *нового институционализма*. Особенно тот его вариант, который известен как исторический. Отправной точкой для *исторического институционализма* являются работы ученых Дж. Марча и Дж. Олсена², в которых постулируется, что институты Европейского Союза не просто представляют пространство, в пределах которого проводится политика ЕС, но и сами играют важную роль в выработке норм, оценок и соглашений, которые разделяют акторы³. По мнению сторонников данного метода, наднациональные правительства несут ответственность за основные решения Европейского Союза (например, пересмотр договоров). Но при принятии таких решений обязательно учитывается предшествующий опыт участия их стран в Сообществе. Такое представление о важности «истории участия» является ключевым моментом исторического институционализма.

В конце 1990-х годов произошел поворот в развитии интеграционной теории, который заключался в переоценке не-

¹ Weiler, Garrett, Burley, Mattli, Alter, Meunier-Aitsahalia, Wincott, Dehousse.

² См.: *March J., Olsen J. Rediscovering Institutions: The Organisational Basis of Politics. N.Y., 1989.*

³ См.: *Armstrong K., Bulmer S. The Governance of the Single European Market. Manchester, 1998.*

которыми учеными вклада, внесенного К. Дейчем в изучение европейской интеграции.

К. Дейч пытался прежде всего понять, почему был разрушен мир в Европе в 1930–1940-е годы. В своих трудах он разрабатывал фундаментальные теоретические проблемы, касающиеся сути национализма и политической интеграции государств. Развивая концепцию социальной мобильности в обществе — процесса, когда людям, вырванным из привычных для них традиционных форм существования, становятся доступны новые образцы коммуникации и поведения, он исследовал количественные параметры этого явления в большинстве стран мира. К. Дейч доказывал в своих работах, что возможность политической интеграции, или транснационализации по горизонтали, увеличивается среди людей, которые говорят на одном языке, имеют общие традиции и основные социальные институты.

Изучая Европу и международные отношения, К. Дейч приходит к выводу, что интеграция государств научит людей действовать согласованно и позволит избежать войны. Его книга «Нервы управления» (*The Nerves of Government*) построена на сравнительном изучении многих систем коммуникаций и контроля (от электронных до биологических).

Теория интеграции К. Дейча была развита в трудах других ученых, которые, приняв во внимание соглашения между транснациональными акторами, рассмотрели роль наднациональных организаций и институционализацию определенных видов поведения посредством усовершенствования правил. Таким образом, эта теория представляет собой не просто изучение предшествующих условий, необходимых для осуществления интеграции, но попытку объяснить и, следовательно, предвидеть ее направление. Теория К. Дейча и его последователей открывает путь к исследованию реальных явлений, например значения для интеграции крупнейших ТНК. Их роль особенно вели-

ка в новых отраслях, связанных с информационными технологиями.

Особенностью постиндустриальной эпохи являются опережение технологического развития и отставание политических институтов, социальных отношений, поскольку в результате институциональной инерции могут воспроизводиться устоявшиеся образцы отношений даже тогда, когда они уже не соответствуют поставленным целям. Именно поэтому за 20 лет, с 1986 г. (Единый европейский акт, ЕЕА) по 2006 г. (Лиссабонский договор), пять раз происходил пересмотр Римского договора 1957 г., и каждый раз совершенствовались институты. Почти всегда требуется время, чтобы возникли социальные отношения, институты, менталитет, более адекватные новым реалиям.

В 1990-е годы события стали развиваться по сценарию беспрецедентного расширения Союза: прием новых членов был темой повестки дня в ЕС на протяжении почти всех 1990-х годов и в начале XXI в. Сначала к ЕС в 1995 г. присоединились Австрия, Финляндия и Швеция, а в 1998 г. начались переговоры о вступлении в ЕС государств Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ). Расширение на Восток и присоединение к ЕС 1 мая 2004 г. десяти преимущественно небольших и бедных стран актуализировало вопрос о коллективной идентичности в ЕС как решающем источнике легитимности. Динамика интеграции, особенно связанная с расширением на Восток и определявшаяся геополитическими соображениями, требовала не столько теоретического подхода, сколько создания своего рода мифов сначала о «единой европейской семье», затем о «культурном разнообразии».

Попытки обеспечения политической поддержки интеграции, имевшие место в 1970-е годы, механизмы которых были заимствованы из национального патриотизма (использование таких символов, как флаг, гимн и пр.) и даже тогда пользовавшиеся весьма ограниченным успехом, в 1990-е го-

ды вообще не могли быть применены. После беспокойной ратификации Маастрихтского договора в 1992–1993 гг. целью официального продвижения идентичности была публичная легитимация многочисленной политической элиты в Брюсселе, которая, по мнению многих, лишала европейцев возможности принимать решения с учетом национального мнения. Тогда как евроскептики, так и сторонники интеграции пришли к выводу о необходимости создания политического сообщества, которое будет поддерживаться сильным эмоциональным чувством коллективной идентичности или по меньшей мере «кажущейся общностью» в понимании политических норм и моделей поведения, которую пока испытывала лишь часть элит.

Политическая наука находится под сильным влиянием национальных моделей, в центре которых часто оказывается идентичность. Политические акторы используют «миф» идентичности, а также часто другие аспекты культуры, например ценности в качестве ресурса для конструирования идентичности. «Единая европейская семья» — это был именно тот миф, который должен был подогреть желание стран ЦВЕ к вступлению в ЕС.

Ценностные концепции о том, «что правильно и хорошо, а что плохо», становятся наиболее изучаемыми аспектами в политической науке после идентичности. Со вступлением стран ЦВЕ в ЕС нормы и ценности стран Восточной Европы стали широко обсуждаться: развитие гражданского общества, демократические ценности и проч. Приверженность миру, свободе, демократии, нормам права, рыночной экономике, правам человека были включены в документы и практику интеграции (особенно это касалось внешних отношений), стали центральным моментом «самоидентификации» европейских политиков в конце 1990-х годов.

После присоединения стран ЦВЕ стали довольно часто говорить о подрыве конструкции идентичности в результате

расширения на Восток и усиления культурного разнообразия. Причем аргумент, касающийся широкого культурного разнообразия Европы, становится столь же важным в своем влиянии на политическую структуру ЕС, как и использование идентичности.

Несостоявшаяся европейская идентичность не означает провала интеграции, хотя «постидентичная» интеграция (*post identity*) представляет собой серьезный вызов фундаментальным ценностям и концепциям в политике, когда политические установки подменяются «экономизацией», что, в частности, отмечают такие исследователи, как, например, Н. Ю. Кавешников. Кризис диктует свои правила игры, и «экономизация» — одно из проявлений в политике, а точнее — в идеологии европейских политиков.

В последние годы динамика интеграционного объединения нарастала прежде всего в результате пересмотров Договора, развития права, расширения международных связей Союза, а также других факторов. Все вместе это углубляло наднациональную природу ЕС.

В настоящее время происходит серьезная трансформация ЕС: утверждается дорожная карта о Валютном союзе, снимаются многие «вето», происходят изменения в бюджетной политике и др., что со временем может привести к пересмотру и Лиссабонского договора. Кризис способствует сдвигу от консенсусной к мажоритарной системе, когда все большее число вопросов будет решаться большинством голосов, что означает развитие наднациональности, сокращение возможности использовать право «вето».

Евросоюз, несмотря на все трудности, приобретал определенную устойчивость. Так, если на первом этапе развития Сообщества смена национальных лидеров оказывала принципиальное влияние на ход интеграции, то в 1990-е годы эта зависимость была минимальной (*Приложение 1*). Роль национальной власти, всегда стоявшей на страже национального