

АНДРЕЙ ЗОТКИН,

кандидат социологических наук, научный сотрудник отдела социальной психологии Института социологии НАН Украины

Интеграция и регионализация — два вектора единой политики Евросоюза

Abstract

Two multidirectional vectors remain simultaneously valid within the domestic policy of European Union: the integration of European community in a single unit and the increasing regionalization of the EU countries-members. The author of the article comes to the conclusion, that the result of such multidirectional political processes is not the contradiction, but rather interaction of these two trends of domestic policy. The deepening of regionalization and partial loss of the autonomy by national governments of countries-members of EU is instrumental in the acceleration of the European community integration. The mechanisms of the parallel moved forward integration and regionalization must resolve territorial conflicts both among the “old” members of EU (so called “interdynastic” type of conflicts) and between the “old” and “new” EU members (“post-colonial” type of conflicts). In addition, the supranational authorities of the European Union can make use of the trend of regionalization as an effective mechanism of political management.

Украина как унитарное государство (включая выпадающий из общего правила элемент в виде Автономной Республики Крым) с многосоставным обществом постоянно сталкивается с дилеммой своего дальнейшего развития. Нерешенные проблемы внутренней политики Украинского государства побуждают обратиться к анализу моделей региональной политики, успешно воплощенных в практике государств — членов Европейского Союза. Целью данной статьи является изучение причин, процессов и форм регионализации в политическом пространстве Европейского Союза, а также использования механизмов регионализации для интеграции европейского сообщества и решения региональных конфликтов. В данной работе предложено рассмотрение интеграции и регионализации в ЕС как взаимодополняющих компонентов единого политического процесса.

Перспективы дальнейшей интеграции европейского сообщества, а также процессы регионализации как в отдельных государствах — членах ЕС, так и в рамках всего политического пространства объединенной Европы получили широкое освещение в научной литературе. Интеграционный вектор политики Евросоюза был рассмотрен в работах Д.Лейна [Lane, 2007a; Lane, 2007b], Н.Паниной [Панина, 2006], А.Стегния [Стегний, 2009] с точки зрения перспектив вхождения новых членов и проблем, связанных с этим. В указанных работах Н.Паниной и А.Стегния акцентировано внимание на показателях общественного мнения граждан Украины по отношению к Евросоюзу и к перспективам партнерства с ним. В контексте украинской социологической литературы наиболее известны результаты социологических исследований, проведенных Институтом социологии НАН Украины в 2005 и 2007 годах [Головаха, Горбачик, 2008] в рамках участия Украины в Европейском социальном исследовании (*European Social Survey*), а также исследования, проведенного Центром “СОЦИС” в 2008 году по вопросу эффективности Европейской политики соседства (ЕПС) в Украине [Стегний, 2009]. Анализ отношения граждан и элит европейских государств к дальнейшему углублению интеграции ЕС был проведен М.Халлером [Халлер, 2009]. Всестороннему изучению подписания и ратификации Лиссабонского договора как важнейшего этапа интеграции европейского сообщества посвящены работы Г.Регеля [Регель, 2008a; Регель, 2008b].

Регионализация в пределах объединенной Европы описана как на уровне общеевропейских политических процессов [Томпсон, 2002: с. 97; Дергачев, 2008; Доморенок, 2002], так и с точки зрения социально-политических отношений в отдельных европейских государствах [Бусыгина, 1999; Эспадалер, 1997]. Изучение опыта регионализации в ЕС и успешных моделей региональной политики в отдельных европейских государствах пользуется большим научным спросом в сравнительных исследованиях, в частности в России [Европейский федерализм, 2000].

Рассматривая формы государственно-территориального устройства, следует отметить, что, с одной стороны, унитарное государственное устройство является, пожалуй, наиболее удобным для любой страны, поскольку не отягощено “лишними” элементами и надстройками, присутствующими в конструкции государства федеративного. И надо признать, что эта форма имеет свои “плюсы”, поскольку способствует упрощению государственного менеджмента во внутренней политике за счет унификации ее субъектов (то есть регионов и региональных сообществ), условий их существования и взаимодействия. Унитарная форма государственного устройства успешно функционирует в ряде стран Европы. Однако, как подсказывает международный опыт, подходит она далеко не всем. Унитаризм эффективен в более-менее монолитных странах, где регионы преимущественно схожи между собой в историческом развитии и по определенным показателям социальной структуры, а также в условиях недостаточно сильной центральной власти. Более того, в рафинированном виде он встречается лишь в странах, в которых федерализм неактуален ввиду их территориальной компактности.

В остальном же государства Европы еще до образования Евросоюза демонстрировали во второй половине XX века практику децентрализации за счет расширения полномочий органов местной власти. Эти социально-политические процессы обрели легальные формы в Страсбурге 15 октября 1985

года, когда Совет Европы подписал “Европейскую хартию местного самоуправления” (в Украине она была ратифицирована Законом, принятым Верховной Радой 15 июля 1997 года). В Преамбуле Хартии Совет Европы декларировал своей целью “достижение более прочного единства между его членами”. Там же было отмечено, что Совет Европы руководствуется следующими принципами: 1) органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя; 2) право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств — членов Совета Европы демократическим принципам; 3) это право непосредственно может быть осуществлено именно на местном уровне; 4) существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление; 5) защита и укрепление местного самоуправления в различных европейских странах представляют собой значительный вклад в построение Европы, основанной на принципах демократии и децентрализации власти.

Однако принятие Хартии местного самоуправления не стало пределом децентрализации в региональной политике государств — членов ЕС. В рамках Евросоюза действуют межгосударственная организация Ассамблея европейских регионов (с 1985 года) и Комитет регионов (с 1994-го), который выполняет функции консультативного органа ЕС. В 1988 году Европейским парламентским Сообществом была принята “Хартия по регионализму”, а в 1996-м году Ассоциацией европейских регионов была принята Декларация по регионализму в Европе. В Преамбуле последнего документа прямо говорится об интеграции европейских стран именно посредством механизмов регионализации и ослабления доминирования центральной власти (в рамках, дозволенных Конституциями этих государств) над регионами. Последним предоставляются широкие права, в том числе и возможность участия в работе государственных органов на международном уровне, а также самостоятельного образования межрегиональных совещательных и исполнительных органов, заключения приграничных соглашений [Декларация по регионализму].

Следует отметить, что декларации в европейских государствах не расходятся с реальной политической практикой (в отличие от государств постсоветского пространства). Так, наиболее известными членами Ассоциации европейских регионов являются следующие межрегиональные организации: Ассоциация европейских приграничных регионов, Рабочее сообщество Адриатика — Альпы, Рабочее сообщество Западных Альп, Рабочее сообщество дунайских стран, Рабочее сообщество Пиренеев, Рабочее сообщество Альп, Рабочее сообщество Юра, Рабочее сообщество Галисия — Северная Португалия, Рабочее сообщество Нижней и Средней Адриатики. Например, только в Рабочее сообщество Адриатика — Альпы входят более десяти регионов, находящихся в составе Австрии, Италии, Венгрии, Хорватии и Словении. Рабочим термином Евросоюза и его структур, занимающихся региональной политикой, является “еврорегион” — форма международной интеграции, основанная на тесном сотрудничестве двух или нескольких территориальных образований, расположенных в приграничных районах соседствующих государств Европы.

Логическим итогом политики интеграции европейских государств стало подписание Лиссабонского договора, заменившего собой Конституцию Евросоюза, так и не вступившую в силу. Реформирование центральных

органов власти Евросоюза, согласно условиям этого договора, должно привести к дальнейшему стиранию уже и без того виртуальных границ между странами — членами ЕС, уменьшению объема полномочий центральных органов власти государств этих стран и созданию на их территории фактически единого государственного образования. В таких условиях основной объем власти переходит к центральным органам ЕС и структурам гражданского общества, крупнейшими из которых являются региональные сообщества. Причем по условиям Лиссабонского договора последние могут прямо апеллировать к первым и проявлять инициативу введения того или иного закона без обращения к национальным правительствам (так называемая гражданская инициатива) [Регель, 2008а; Регель, 2008, b]. В течение последнего года утверждению Лиссабонского договора препятствовала евроскептическая позиция руководства Республики Ирландия и Чехии. Однако в условиях мирового экономического кризиса даже самый резкий противник ратификации этого договора — Республика Ирландия — пересмотрела свою позицию. На референдуме, проведенном 12 июня 2008 года, 46,6% граждан Республики Ирландия поддержали подписание Лиссабонского договора и 53,4% высказались против этого [Referendum, 2008]. Во время второго референдума, проведенного в Ирландии по этому же вопросу 2 октября 2009 г., соотношение сторонников и противников углубления интеграционных процессов в ЕС среди ирландцев составило 3 : 1 (67,1% и 32,9% соответственно) [Results, 2009]. 3 ноября 2009 года Лиссабонский договор был подписан президентом Чехии В.Клаусом.

Таким образом, регионализация в рамках Евросоюза осуществляется не столько для ослабления органов центральной власти, сколько для создания новых, более высоких форм надтерриториальной интеграции европейского сообщества путем кооперации близких друг другу (общая культура, история, экономическая база и т.п.) регионов, невзирая на их территориальную принадлежность к тому или иному государству. То есть децентрализация государственной власти является всего лишь средством, необходимой платой для достижения более серьезной стратегической цели — интеграции европейского сообщества в единое целое.

Как можно видеть, решение проблем осуществляется в пользу регионов и региональных сообществ, что, безусловно, является одним из наиболее ярких проявлений современной демократии, когда учитываются права и интересы всех составляющих общества, а не только его численно большей или, как модно говорить в политической среде, его титульной (и, следовательно, доминирующей?) части. Причем хотелось бы подчеркнуть, речь идет не об охлократических играх власти с обществом, не о патерналистских практиках, когда отдельные социальные группы фактически находятся “на содержании” у государства. Речь идет о предоставлении права на самоопределение, игнорирование которого просто невозможно в условиях демократии (иначе это будет уже не демократия). Более того, предоставление права на самоопределение способствует сведению к минимуму рисков уже имеющихся противоречий и предотвращению новых конфликтов на этой почве.

Однако не следует слишком идеализировать Европу. Анализ современной ситуации в Евросоюзе показывает, что состояние дел в нем не безупречно как по линии взаимоотношений между ее членами, так и в плоскости региональных конфликтов. Немного о противоречиях между членами евро-

пейского сообщества. Их можно разделить на два основных вида, которые по их историческому характеру условно следовало бы назвать “междинастическими” и “постколониальными”. Первый вид связан с тем, что фактическое формирование Евросоюза в нынешнем его виде началось еще в эпоху Средневековья, когда европейские государства были тесно переплетены между собой многочисленными династическими связями. В качестве примеров можно вспомнить Священную Римскую империю, Речь Посполитую, Австро-Венгерскую империю и другие образования. (Кстати, вполне реальными были возможности интеграции в этот династический каркас и древнерусского государства.) Вся эпоха Средневековья прошла под знаменем религиозных войн, которые, по сути, были крупными территориальными и более мелкими региональными конфликтами между родственными династиями. Корни многих современных конфликтов уходят в Средневековье: Эльзас и Лотарингия, Андалусия, Сардиния и др. Военные конфликты за спорные территории разворачивались не только на протяжении всего Средневековья, но и в XVIII, XIX веках. Пиком территориальных переделов стали две мировые войны XX века и их последствия. Евросоюз в нынешнем его виде (при условии ратификации всеми членами Лиссабонского договора), по сути, должен решить противоречия, которым было дано условное название “междинастических”. Можно видеть, что создается единый государственный организм с виртуальными границами (Шенгенская зона), единой валютой (евро) и самоидентификацией (европейцы), где территориальные претензии теряют свою актуальность. Причем политика регионализации ЕС играет в этом немаловажную роль. Фактически национальная идентичность и государственная принадлежность размываются (с перспективой полного их нивелирования) между двумя уровнями самоидентификации — 1) региональной, культурно-локальной (баварцы, корсиканцы, баски и др.) и 2) континентальной, культурно-цивилизационной (европейцы).

Иной характер имеют противоречия, которые здесь названы “постколониальными”. Они имеют отношение, в основном, к государствам Восточной, Юго-Восточной Европы и Прибалтики, в отношении которых велась активная колониальная политика более мощных западных соседей. Так, политику “Drang nach Ost” Германия вела еще с XII века. Можно также вспомнить разделы территории Речи Посполитой между великими державами того времени, включение в состав Австро-Венгерской империи балканских государств, откровенную имперскую политику Англии по отношению к Шотландии и Ирландии, длительный этнополитический конфликт на территории Страны Басков. Безусловно, в рамках современной политкорректности не принято разделять членов ЕС на лидеров и аутсайдеров, слабых и сильных, менее и более развитых (допустимо лишь деление на “старых” и “новых” членов ЕС). Однако в реалиях такое деление сохраняется. Более того, оно оказывает достаточно ощутимое влияние на систему взаимоотношений внутри Евросоюза. Наиболее заметно это проявилось в период мирового экономического кризиса, когда на саммите в Брюсселе государства Западной Европы отказались поддержать “новых” членов ЕС. Несмотря на заверения о необходимости сохранить единый европейский рынок, поддерживать экономический рост и противодействовать протекционизму, страны Восточной Европы получили отказ на просьбы об экономической помощи в период кризиса и о форсированном переводе “новых” членов ЕС на использование евро. В то же время ру-

ководство ЕС заявило, что готово спасти от дефолта любую страну — члена ЕС. Логика таких противоречивых заявлений становится понятна, если учесть, что экономический крах одной или нескольких стран — членов ЕС может привести к общему дисбалансу единой экономической системы Евросоюза. Поэтому речь здесь идет скорее о тонком экономическом расчете, чем о ценностях взаимопомощи в единой европейской семье.

Однако тонкости внутренних взаимоотношений между членами ЕС прослеживаются не только на уровне высокой политики, один из примеров проявления которой был приведен выше, но и на результатах исследования общественного мнения европейцев. В таблице 1 приведены результаты ответов на вопрос *“Когда речь идет о Европейском Союзе, некоторые люди считают, что процесс дальнейшего объединения стран, которые уже являются членами ЕС, необходимо продолжать. Другие говорят, что это зашло уже слишком далеко. Скажите, какое число на шкале наиболее отвечает Вашей позиции?”*. Для корректной интерпретации данных таблицы следует подчеркнуть, что ответы распределены по шкале от 0 до 10 баллов (0 — объединение зашло слишком далеко, 10 — объединение необходимо продолжать). То есть 5 баллов является медианой, в соотношении с которой показатели меньше 5 баллов свидетельствуют о нежелании дальнейшей интеграции ЕС, а больше 5 — о согласии на дальнейшее объединение с другими европейскими государствами.

Из полученных данных видно, что стремление к евроинтеграции имеет тенденцию к ослаблению. В результате соотнесения данных 2005 и 2007 годов можно отметить, что нежелание дальнейшего объединения с другими странами — членами ЕС выразили граждане именно наиболее развитых стран-лидеров Евросоюза. Респонденты из Австрии, Бельгии, Великобритании, Норвегии, Финляндии, Швеции выражают это настроение традиционно (следует отметить, что оно даже усилилось в 2007 году). Из числа положительно относящихся к углублению интеграции в лагерь ее противников в 2007-м перешли Германия, Франция и Ирландия (показателен тот факт, что первые два государства являются фактически отцами-основателями ЕС). С положительно настроенного на рубежно-нейтральный уровень по отношению к перспективам евроинтеграции переместилось общественное мнение граждан Нидерландов и Венгрии. Все это в определенной степени свидетельствует о нежелании углубления отношений более развитых государств — членов ЕС с вновь принятыми (что совсем не исключает намерений использования их ресурсов — трудовых, сырьевых, научного потенциала и др.). Эта ситуация была верно охарактеризована Н.Паниной: *“Бедные хотят интегрироваться с богатыми, которые принимают этот порыв к единению с заметно меньшим энтузиазмом”* [Панина, 2006]. Например, наибольший уровень неодобрения дальнейшего объединения со странами — членами ЕС продемонстрировали граждане Люксембурга (который, кстати, также принимал участие в создании фундамента ЕС в 1951 году в виде Европейского объединения угля и стали). Однако неучастие Люксембурга во второй волне Европейского социального исследования (2007) не позволяет проследить изменения в общественном мнении его граждан. Это же относится к Латвии, граждане которой в 2007-м оценили перспективу объединения ЕС в менее чем 5 баллов по 10-балльной шкале, но отсутствие данных за 2005 год не позволяет проследить изменения.

Таблица 1

**Отношение граждан европейских государств
к перспективам дальнейшего углубления интеграционных процессов
в ЕС (по 10-балльной шкале)**

Страна Европы	Частота (N)		Средний балл	
	2005 год	2007 год	2005 год	2007 год
Австрия	2098	2405	4,64	4,35
Бельгия	1733	1798	4,98	4,77
Болгария	–	1400	–	7,33
Великобритания	1783	2394	4,58	4,18
Греция	2016	–	6,47	–
Дания	1410	1505	5,79	5,77
Эстония	1680	1517	5,26	5,37
Ирландия	2050	1800	5,67	4,94
Исландия	488	–	5,23	–
Испания	1495	1875	5,97	5,72
Кипр	–	995	–	6,96
Латвия	–	1960	–	4,81
Люксембург	1532	–	3,78	–
Нидерланды	1847	1889	5,27	5,05
Германия	2757	2916	5,19	4,76
Норвегия	1703	1750	4,83	4,73
Польша	1558	1721	6,66	6,72
Португалия	1643	2222	5,14	5,35
Россия	–	2473	–	5,42
Румыния	–	2139	–	7,48
Словакия	1291	1766	6,26	5,93
Словения	1235	1476	5,83	5,61
Венгрия	1319	1518	5,66	5,02
Украина	1520	2002	6,46	6,10
Финляндия	1977	1896	4,40	4,34
Франция	1756	1986	5,07	4,74
Чехия	2652	–	5,50	–
Швейцария	2052	1804	5,37	5,34
Швеция	1833	1927	4,54	4,81

Примечание: в таблице представлены результаты двух волн мониторингового исследовательского проекта “Европейское социальное исследование” (European Social Survey), в котором принимают участие более 20 европейских государств, в том числе и Украина [Головаха, Горбачик, 2008: с. 25].

Что касается стран, граждане которых продемонстрировали в своих ответах большее стремление к интеграции ЕС, то в их числе преимущественно “новые” члены. Это Болгария, Эстония, Польша, Румыния, Словакия, Словения (характерно, что все они относятся к восточноевропейским странам, и большинство из них не входит в зону использования евро). Интересно, что положительно настроены к объединению ЕС его члены, которых условно

можно отнести к “среднему звену”, — Испания, Португалия, Дания, Греция (только один показатель за 2005 год), Кипр (один показатель за 2007-й). Можно предположить, что основаниями такой лояльной позиции по отношению к углублению евроинтеграции являются несколько факторов: 1) эти страны имеют средний уровень экономического развития, интеграция выгодна их экономическим системам (Кипр, Греция, Португалия); 2) они далеки от проблем восточноевропейских членов ЕС (Дания, Испания); 3) экономическим структурам этих стран выгодно использовать недорогие трудовые ресурсы восточноевропейских стран (Испания, Португалия).

Приведенные выше результаты Европейского социального исследования и факты внутривнутриполитических отношений между “старыми” и “новыми” членами ЕС дают косвенное представление о его внутренних “постколониальных” противоречиях. Одной из самых серьезных проблем Евросоюза в нынешнем его виде является наличие ряда диспропорций — политических, экономических, культурных, демографических. Безусловно, все они имеют большое значение для понимания европейского социального пространства. Однако я сконцентрирую внимание лишь на экономической диспропорции. “Ядром Европы” является территория, расположенная по линии, соединяющей Лондон, Париж, Милан, Мюнхен и Гамбург. Оно занимает 20% территории ЕС-15, на которой проживает 40% населения, но при этом дает более 50% ВВП в рамках 15-ти “старых” стран Союза. 1 мая 2004 года Евросоюз пополнил свои ряды новыми членами из числа стран Восточной Европы. В него вошли Венгрия, Словения, Латвия, Литва, Польша, Эстония, Словакия и Чешская Республика. Конечно же, такое стремительное расширение ЕС и вхождение в одно пространство с развитыми “акулами капитализма” стран развивающихся не могло не сказаться на общем балансе единого европейского организма. Количество стран увеличилось на 40%, население — на треть, но ВВП вырос только на 5% [Белимов, 2007] (вошедшие тогда же Кипр и Мальта ввиду их компактности и немногочисленности населения особой роли не сыграли).

Для чего же 15 “старым”, достаточно развитым капиталистическим государствам Западной Европы необходимо было принимать 10 “новых”, 8 из которых только недавно вышли из-за “железного занавеса”? Даже если исключить из этого списка относительно стабильную Чехию, то на острые проблемы в Польше и Прибалтике (в том числе и на любимую в европейской политической среде тему соблюдения демократических принципов) закрыть глаза просто невозможно. Более того, в 2007 году в состав ЕС были приняты Болгария и Румыния, которые чаще всего приводят в качестве примера, иллюстрирующего разительные контрасты между разными составляющими объединенной Европы. Опять поставим вопрос: какие цели преследовал Брюссель, принимая такое решение? При этом оставим за рамками анализа тезисы о распространении идеалов демократии, а также о создании системы коллективной безопасности (дискурс политики секьюритизации и создания буферных зон подробно проанализирован в статье А.Стегния [Стегний, 2009: с. 69–70]). Австрийский социолог М.Халлер убедительно доказывает, что политические элиты европейских государств заинтересованы в евроинтеграции гораздо более граждан [Халлер, 2009]. Согласно приводимым М.Халлером данным и доводам, Евросоюз создал мириады новых политических должностей и карьер в своих институтах, появились новые еврократические

элиты (сотрудники институтов ЕС), численность которых с 1968 по 2006 год возросла вчетверо. Все это дает национальным политикам европейских государств не только высокое жалование, но и новые возможности увеличения своих полномочий, участия в принятии решений на наднациональном уровне, что должно повысить их признание, публичность, престиж [Халлер, 2009: с. 12–13, 16–17]. С моей точки зрения, такого объяснения процессов углубления интеграции и принятия новых членов в состав ЕС недостаточно. Если руководствоваться только доводами об интересах политиков, то все эти процессы становятся заложниками субъективного фактора, а интеграция ЕС превращается в “заговор” национальных элит.

Гораздо интереснее объяснение вышеуказанных процессов с экономических позиций (еще раз подчеркну, что фактор безопасности не принимался во внимание, поскольку он достаточно описан в других работах). При этом позволю себе руководствоваться мыслью о том, что в европейском политическом пространстве (в отличие от постсоветского) экономика является базисом политики. Итак, если рассматривать указанную проблему сугубо с экономической точки зрения, то можно выдвинуть ряд взаимосвязанных гипотез. Первая: капиталу “ядра” стран Западной Европы стало тесно в его границах, необходимо было обрастание “периферией”. “Периферия” должна была решить ряд задач. На этом основывается вторая гипотеза — о расширении рынков сбыта и получении ресурсов недорогой рабочей силы с Востока. По оценкам демографов в следующем десятилетии в Европе будет ощущаться острая нехватка рабочих рук: спрос будет составлять от 10 до 20 млн работников [Сташевский, 2006]. К этому же добавляется фактор стремительного старения Европы, который позволяет вывести третью гипотезу: о решении проблем демографического кризиса. Количество новорожденных в странах Евросоюза не сопоставимо с наплывом иммигрантов: в 2005 году эти показатели, например, составили соответственно 330 тыс. против 1,7 млн. Хотя и этих темпов иммиграции не хватает для того, чтобы удержать численность населения ЕС на достигнутом в 2004 году уровне — 461 млн человек [Сташевский, 2006].

Эти гипотезы дают основания условно обозначить линию противоречий между “старыми” и “новыми” членами Евросоюза как “постколониальную”. В современных условиях территориальные захваты стали совершенно неэффективны: брать чужую территорию означает брать на себя и проблемы этой территории. XX век стал периодом отмирания классических колоний, на смену им пришли экономическое и информационное господство. Конечно же, включение восточноевропейских государств в состав Евросоюза имеет огромное значение — как для них, так и для самого ЕС (и с культурно-цивилизационной, и с политической точки зрения, и из соображений перспектив создания системы коллективной безопасности). Но с экономической точки зрения, вхождение в ЕС новых членов можно рассматривать как расширение сферы влияния, включение в нее бывших составных частей империй прошлого (в статье М.Халлера фигурировал термин “мирная аннексия” [Халлер, 2009: с. 15]), фактически внутриевропейских колониальных территорий (как бы неполиткорректно это ни звучало). Иначе как “ядерно-периферийными” такие отношения трудно назвать. Исходя из этого, Брюсселем был предпринят ряд политических шагов, в которых достаточно четко просматриваются экономические интересы. Как справедливо

отмечал А.Стегний, “курс на расширение нормативного значения европеизации вскоре был заменен на “ЕС-изацию” — под которой подразумевался процесс возрастания требований ЕС относительно адаптации юридических норм, институциональных моделей и политики от стран-кандидатов” [Стегний, 2009: с. 68]. Либерализация экономики, создание единого европейского рынка — максимальное снятие возможных барьеров и ограничений для движения капиталов (в первую очередь финансового), ликвидация пограничного контроля и таможенных пошлин. Но при этом ряд стран не принят в зону использования евро. Запрет протекционизма и регламентация производства поставили экономические системы восточноевропейских стран в неравные с их более развитыми соседями условия, открыли возможности беспрепятственной (и относительно недорогой) эксплуатации первых вторыми. “Новые” члены ЕС плавно вытесняются из сферы производства в сферу услуг. Свободное перемещение рабочей силы на европейском рынке регламентировано “директивой Болькештейна” [Куложенко, 2005]. Создание благоприятного инвестиционного климата превращает большинство граждан восточноевропейских членов ЕС в наемных работников иностранного капитала в их же стране. Этот тезис подтверждают данные о том, что около трети крупных частных предприятий Восточной Европы находятся в собственности западного капитала [Халлер, 2009: с. 16].

Это лишь основные практики, демонстрирующие факты эксплуатации восточноевропейских стран “старыми” членами Союза. Полагаю, что более детальный анализ мог бы значительно расширить этот список. Однако для темы моей статьи эти факты играют лишь вспомогательную, иллюстративную роль. Анализ внутренних взаимоотношений между “старыми” и “новыми” членами Евросоюза возвращает нас к основному вопросу данной работы: какую роль в этом играет регионализация? Здесь можно видеть другие стороны этой медали: механизмы регионализации внутри европейского сообщества используются не только для интеграции его в единое целое (на нынешнем этапе это достаточно сложно, ввиду наличия существенных внутренних диспропорций, о которых упоминалось выше). Они также могут быть использованы в рамках политики “ЕС-изации” для создания еще более эффективных возможностей использования ресурсов “новых” членов ЕС “старыми”. Подчеркну, что речь идет не о свершенном действии, а скорее о возможностях и перспективах. Как уже говорилось, регионализация должна нивелировать национальную самоидентификацию, размывая ее между культурно-цивилизационным и региональным уровнями. Именно в таких условиях упрощается управление периферийными территориями, поскольку полномочия национальных правительств (и вероятность их сопротивления политике центральных органов ЕС) сводятся к минимуму. А регионы могут непосредственно осуществлять внешнеполитические действия и обращаться к общеевропейскому центру. Центральные органы ЕС, национальные правительства, региональные структуры могут взаимодействовать и заключать соглашения с отдельно взятыми регионами через систему еврорегионов и других форм межрегиональных организаций (безусловно, интерес будут представлять инвестиционно привлекательные, перспективные регионы). **В таких условиях Брюссель может совершенно беспрепятственно осуществлять практически любую внутреннюю политику.** (Поскольку на принятие решения в центральных органах власти ЕС имеют наибольшее влияние западные страны-

лидеры, политика, проводимая Брюсселем именно в их интересах, вряд ли вызовет удивление.) Не исключено, что в словах президента Чехии (председательствовавшей в ЕС в первой половине 2009 года) В.Клауса “Мы не будем управлять Евросоюзом, все это фикция” [Мечетная, 2009: с. 48–49] есть не только бравада евроскептицизма, но и реальная обоснованность.

После рассмотрения двух основных линий внутриевропейских противоречий отмечу зоны региональных конфликтов. Можно с уверенностью утверждать, что в рамках Евросоюза нет ни одной страны, у которой не было бы региональных проблем. Эти проблемы связаны как с наличием высокого уровня самоидентификации региональных сообществ, некогда обладавших независимостью и собственной государственностью, так и с претензиями (которые возможны и в латентной форме) на этот регион со стороны другого государства. Если попытаться проанализировать региональную палитру всего Евросоюза, рассмотрев специфические черты регионов и причины регионализации, то это может существенно увеличить объем данной статьи. Поэтому ограничусь перечислением *наиболее известных* проблемных регионов с достаточно четко выраженной региональной самоидентификацией и направленностью на: 1) отделение и получение независимости; 2) автономизацию, расширение прав и полномочий, защиту прав в рамках государства. К такому относятся:

- 1) Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс, Корнуолл (Великобритания);
- 2) Эльзас, Савойя, Бретань, Корсика (Франция);
- 3) Бавария, Нижняя Саксония (Германия);
- 4) Галисия, Андалусия, Астурия, Каталония, страна Басков (Испания);
- 5) Фрисландия (Нидерланды);
- 6) Скания (Швеция);
- 7) Западная Македония, Северный Эпир или Чамерия (Греция).

Помимо перечня отдельных регионов с четко определенной региональной самоидентификацией и ярко выраженными центробежными тенденциями, следует отметить и страны, в которых имеются трудности во взаимоотношениях между конгломератами регионов:

- 1) Италия — противоречия между индустриальным Севером и аграрным Югом, а также проблемы с германоязычным Южным Тиролем и островными территориями Сардинии и Сицилии;
- 2) Определенные проблемы во взаимоотношениях Восточной (бывшая ГДР) и Западной Германии.

Также отметим страны, которые имеют серьезные региональные проблемы, ставящие под угрозу сохранение целостности государства в нынешнем его виде. К ним относятся:

- 1) Бельгия — противоречия между носителями двух основных языковых групп, проживающих во Фландрии и Валлонии;
- 2) территория бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия, после распада которой все без исключения бывшие составляющие СФРЮ втянуты в непрекращающиеся территориальные конфликты и вооруженные столкновения (Босния, Герцеговина, Косово, Истрия и другие регионы).

Замечу, что в данный перечень практически не попали государства Восточной Европы. Действительно, региональные конфликты на данном этапе малозаметны в этих государствах. Однако я делаю поправку на непростые трансформации и сложные экономические условия, которые пришлось переживать восточноевропейским обществам до и после вступления в ЕС. Можно предположить, что фактор экономических проблем в этот период стал доминирующим и оттеснил на второй план трудности культурного, языкового характера и, соответственно, региональные конфликты (кроме территории бывшей СФРЮ). Хотя они есть и в Польше, и в Румынии, и в прибалтийских государствах, некоторые из них связаны с компактным проживанием венгерских общин на территории других государств. Это говорит о том, что восточноевропейские страны также не лишены региональных проблем, многие из которых находятся в латентном состоянии.

Данные о современных региональных конфликтах можно также соотнести с формами государственного устройства тех стран, в которых они отмечены (см. табл. 2).

Таблица 2

Формы регионального управления в Европе

Федеративная система	Регионализованные унитарные государства	Унитарные государства, которые передают полномочия регионам	Классические унитарные государства
Австрия Бельгия Германия Швейцария Югославия	Италия Испания Великобритания	Франция Нидерланды Португалия	Болгария Дания Финляндия Греция Венгрия Норвегия Польша Швеция Республика Ирландия

Источник: [Томпсон, 2002: с. 97]

Как можно видеть, форма государственного устройства — от федерализма до унитаризма — не является единственным решающим фактором для минимизации региональных конфликтов. То есть переход государства к федерализму или предоставление отдельным регионам статуса автономии не означает автоматического решения проблемы.

Региональные противоречия и конфликты существуют как в федеративных государствах (Бельгия, Германия), так и в унитарных (Франция, Греция). Нельзя сбрасывать со счетов исторические, культурные (и особенно языковые), экономические факторы. При учете всех этих факторов важно понимать, что именно политические механизмы позволяют дать начальный импульс, первый толчок к решению противоречий. Поэтому политические факторы, хотя и не могут быть единственными, являются в то же время одними из ключевых в разрешении региональных конфликтов. Рассмотрим, как используют политические механизмы для минимизации и решения вышеозначенных конфликтов. (При этом сразу исключим из рассмотрения опыт развязывания “югославского узла”, поскольку силовое решение проблемы проблемы относится к крайним и малоэффективным в долгосрочной перспективе.)

Прежде всего главным механизмом в решении региональных конфликтов является сам Евросоюз с его принципами регионализации. В условиях нынешней объединенной Европы со снижением функциональной роли национальных правительств сепаратизм теряет всякий смысл. Возможно дистанцирование региона от своего центра (например, Шотландии от Лондона), но выход из государства становится практически нецелесообразным. Поскольку само государство постепенно растворяется в составе ЕС, имеющем тенденцию к превращению из конфедерации государств в огромную федерацию регионов.

Теперь обратимся к фактам успешного решения региональных конфликтов отдельными европейскими государствами.

Региональные проблемы, сложившиеся исторически на Британских островах еще с периода раннего Средневековья, Лондон вплоть до конца XX века пытался решать довольно жесткими методами. Для подавления центробежных тенденций предпринимались экономическое давление, политика переселения англичан на ирландские, шотландские территории, а также силовые варианты решения конфликтов с использованием полиции и армии в Северной Ирландии. Это удерживало проблему, на какой-то период затухевывало, но не решало ее. В единый узел были завязаны территориальные, этнические, религиозные, культурно-языковые противоречия. Начало процессу развязывания “узла” этих проблем было положено в 1990-х годах, когда регионам, в которых были сильные центробежные тенденции, было предоставлено право формирования местных парламентов. В 1998 году была создана Национальная ассамблея Уэльса. Также были воссозданы в 1998 году Ассамблея Северной Ирландии (деятельность которой была приостановлена с 1972 года) и в 1999-м Парламент Шотландии (прекративший свое существование в 1707 году с объединением Англии и Шотландии в Великобританию). Показателем эффективности этих мер является тот факт, что с 1998 года конфликты в Северной Ирландии пошли на убыль. В 1993-м валлийский язык уравнивали в правах с английским, после чего перепись 2001 года отметила увеличение количества его носителей.

Испания состоит из регионов, имевших в прошлом собственную государственность. Помимо кастильского (испанского) языка официальный статус в автономных областях имеют каталонский, валенсийский, баскский, галисийский, балеарский, аранский. В этом государстве широко используется система автономных сообществ (*comunidades autonomas*, АС). Право АС на самоуправление подразумевает:

- 1) гарантии собственной политической системы для каждого регионального сообщества, со своими учреждениями, действующими в пределах собственной юрисдикции независимо от общего курса государственных учреждений (например, собственная партийная система);
- 2) право на создание собственной юридической системы как подсистемы законов государства (систематизированный свод нормативных актов);
- 3) выработку собственной политики, основанной на принятии решений правящим большинством в органах региональной власти;
- 4) право участия в принятии решений на общегосударственном уровне;
- 5) финансовую автономию.

Так, Каталония, получившая статус автономии в соответствии с результатами каталонского референдума 25 октября 1979 года, имеет целый комплекс органов региональной власти (Женералитет) [Эспадалер, 1997: с. 280, 284–286]. В него входят парламент и правительство. Президент Женералитета является одновременно и главой исполнительной власти, и постоянным представителем Испании в Каталонии (в качестве такового он обязан утверждать законы Каталонии именем короля). Президент Женералитета и правительство несут ответственность перед парламентом, который избирается на 4 года по пропорциональной системе и фактически представляет собой главный центр политической власти в регионе.

Швейцария состоит из кантонов, населенных носителями основных языковых групп (немецкий, французский, итальянский и ретороманский языки). Помимо факта признания всех этих языков государственными (на ретороманском языке говорит всего 1% населения страны) следует отметить, что в Швейцарии сильны традиции парламентаризма. При этом принятие решений в парламенте сочетается с практиками регулярного проведения общих и местных референдумов среди граждан.

Но даже на фоне этих достаточно регионализированных государств Германия является страной-образчиком регионального разнообразия. Вся ее история проходила под знаком внутренних разломов, войн и конфликтов. Как верно заметила российская исследовательница-регионовед И. Бусыгина, «история Германии — это скорее история разъединения, нежели объединения, скорее история отдельных земель и территорий, нежели история страны» [Бусыгина, 1999: с. 24]. Все это разнообразие регионов было объединено в федеральную систему 16 земель. Каждая из них имеет свой парламент (ландтаг) (в двух городах-землях Гамбурге и Бремене — бюргершафты) и исполнительные органы власти, глав которых (премьер-министров) избирают ландтаги. Также в Германии существует практика не только политической, но и географической децентрализации верховной власти. Например, Федеральный суд находится в Карлсруэ, Федеральный административный суд — в Лейпциге, Федеральный суд по трудовым спорам, Федеральный общественный суд и Федеральный финансовый суд — в Мюнхене. Следует отметить, что германский федерализм не является средством решения этнических или языковых проблем. Германия — моноэтническая страна, население которой говорит на немецком языке (хотя он включает 24 диалекта). Тем не менее в ФРГ региональным языком признан нижнесаксонский (с 1994 года признан ЕС), а также языки национальных меньшинств — датский, фризский и лужицкий. Федерализм решает главную задачу — достижение единства при сохранении разнообразия («Стать немцами, обладателями единого государства, оставаясь при этом баварцами, баденцами, вюртембержцами...» [Бусыгина, 1999: с. 26]).

В заключение данной работы можно сделать следующие выводы.

Первое. Обзор приведенных выше фактов свидетельствует об одновременном углублении процессов интеграции и регионализации в Европейском Союзе. ЕС из конфедерации государств трансформируется в федерацию регионов. Регионализация выполняет задачу не столько ослабления органов центральной власти, сколько создания новых, высших форм надтерриториальной интеграции европейского сообщества путем кооперации близких друг другу (общая культура, история, экономическая база и т.п.) регионов,

невзирая на их территориальную принадлежность к тому или иному государству. То есть децентрализация государственной власти — всего лишь средство, необходимая плата ради достижения более важной стратегической цели — интеграции европейского сообщества в единое целое.

Второе. Предоставление права на самоопределение способствует сведению к минимуму рисков уже имеющихся противоречий и предотвращению новых конфликтов на этой почве. Вместе с тем это право подразумевает и ответственность за его использование. Евросоюз — это зона конкуренции без “тепличных” условий протекционизма и патернализма. Субсидиарность как главный принцип европейской регионализации подразумевает не только решение проблем на местном и региональном уровнях, но и обладание возможностями для осуществления этого определенным уровнем самостоятельности. Право на самоопределение субъекта (государства, регионального сообщества) тесно связано с его конкурентоспособностью и функциональной ответственностью в рамках единой системы. Это, в свою очередь, не противоречит современной западной демократии, предполагающей политическое равноправие без экономического равенства. Вступление в Евросоюз — не панацея для решения всех проблем отдельной страны или каких-либо регионов. Более того, оно накладывает ряд обязательств, выполнить которые пока может не каждый член Союза.

Третье. Территориальные противоречия и региональные конфликты в современном Евросоюзе я разделил на два основных вида, получивших условные названия “междинастических” и “постколониальных”. Регионализация ЕС предназначена для решения проблем применительно и к первому, и ко второму виду конфликтов. Прежде всего это связано с изменениями самоидентификации граждан государств — членов Союза. Фактически национальная идентичность и государственная принадлежность размываются (с перспективой полного ее нивелирования) между двумя уровнями самоидентификации — (1) региональной, культурно-локальной и (2) континентальной, культурно-цивилизационной (европейцы).

Четвертое. Были прослежены диспропорции между “старыми” и “новыми” (страны Восточной Европы) членами ЕС. Экономическое неравенство оказывает влияние на отношение к перспективам дальнейшего углубления евроинтеграции. Результаты опросов двух волн Европейского социального исследования (ESS) продемонстрировали меньшие показатели позитивного отношения к этим процессам среди респондентов из стран Западной Европы (“старых” членов ЕС), чем среди опрошенных в Восточной Европе.

Пятое. Механизмы регионализации внутри европейского сообщества успешно применяются для интеграции его в единое целое. При этом есть определенный риск, что механизмы регионализации могут послужить для создания более эффективных возможностей использования ресурсов “новых” членов ЕС “старыми”.

Шестое. Опыт эффективного решения региональных конфликтов западноевропейскими государствами показал, что во всех рассмотренных случаях (Великобритания, Испания, Швейцария, Германия) использованы механизмы института парламентаризма и решения языкового вопроса. Не менее эффективно применение политики географической децентрализации верховной власти (Германия) и легитимации решений власти через референдумы (Швейцария).

Таким образом, чтобы научиться эффективно разрешать территориальные и региональные конфликты, европейским государствам пришлось пройти довольно долгий и нелегкий путь, результатом чего стал нынешний Европейский Союз, который называют не иначе как “Европа регионов”.

Литература

- Белимов В.* Вавилон XXI века // Эксперт-Урал. — № 11 (274). — 19–26.03.2007. — <http://www.expert.ru/printissues/ural/2007/11/vavilon_21_veka/>
- Бусыгина И.М.* Регионы Германии. — М., 1999.
- Головаха Є., Горбачик А.* Соціальні зміни в Україні та Європі: за результатами “Європейського соціального дослідження” 2005 — 2007 роки. — К., 2008.
- Декларация по регионализму в Европе. — <http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/PressComm/Publications/DeclarationRegionalism/DR_RUSSE.pdf>
- Дергачев В.* Регионалистика // Дергачев В. Научные труды в семи книгах. Кн. 2. Электронное издание на CD. — Издательский проект профессора Дергачева, 2008. — <<http://www.dergachev.ru/book-7/index.html>>.
- Доморенок Е.* Концепции “старого” регионализма в контексте современной Европы // Белорусский журнал международного права и международных отношений. — 2002. — №4. — <http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=527&Itemid=53>.
- Европейский федерализм и Россия: опыт прошлого и настоящего. (Российское государство в контексте европейского федерализма): Международная конференция, проведенная Институтом Европы РАН совместно с Фондом им. Фридриха Эберта (Германия) 30–31 октября 2000 г. в Москве // Современная Европа”.* — 2000. — № 4. — <<http://www.ieras.ru/journal/journal1.2001/9.htm>>.
- Кудоженко Е.* Противоречия Евросоюза: проблемы, риски, перспективы // Диалог. ua. — 22.04.2005. — <http://dialogs.org.ua/project_ua_full.php?m_id=2874>.
- Мечетная Н.* Несвятой Клаус // Корреспондент. — № 10 (349). — 20.03.2009. — С. 48–49.
- Панина Н.* Украина и Европа: результаты сравнительного социологического исследования // Грани+. — 6 ноября 2006 г. — <http://dialogs.org.ua/issue_full.php?m_id=8343>.
- Регель Г.* Лиссабонский договор: новый вариант евроконституции? Часть I // Новая Европа. — <http://n-europe.eu/article/2008/07/28/lissabonskii_dogovor_novy_i_variant_evrokonstitutsii_chast_i>.
- Регель Г.* Лиссабонский договор: новый вариант евроконституции? Часть II / Герман Регель // Новая Европа. — <http://n-europe.eu/article/2008/08/08/lissabonskii_dogovor_novy_i_variant_evrokonstitutsii_chast_ii>
- Шташевский Е.* Призрак польского водопроводчика бродит по Европе... Целый ряд законодательных новшеств, принятых ЕС с начала года, серьезно повлияет на регулирование рынка труда // Зеркало недели. — № 8 (587). — 4–10 марта 2006. — <<http://www.zn.ua/2000/2250/52755/>>.
- Стегний О.Г.* Європейська інтеграція України: профіль громадської думки // Український соціум. — 2009. — № 1 (28). — с. 67-79.
- Томпсон Е.* Регіони, регіоналізація та регіоналізм у сучасній Європі // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика : Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укл. І.Ф.Кононов, В.П.Бородачов, Д.М.Топольсков. — Луганськ, 2002. — С. 95–110.

Українське суспільство 1992–2008. Динаміка соціальних змін / За ред. В.Ворони, М.Шульги. — К., 2008.

Халлер М. Европейский раскол между элитами и гражданами // Социология: теория, методы, маркетинг. — 2009. — № 2. — С. 5–22.

Эспадалер Э.Ф. Автономия Каталонии // Этнические и региональные конфликты в Евразии : В 3-х кн. Кн. 3. Международный опыт разрешения этнических конфликтов — М., 1997. — С. 276–290.

Lane D. Post Communist States and the European Union // Communist Studies and Transition Politics. — 2007. — Vol. 23. — № 4. — P. 461–477.

Lane D. In or Out of Europe? What Prospects for Ukraine? // Perspectives on European Politics and Society. — 2007. — Vol. 8. — № 4. — P. 495–504.

Referendum on The Lisbon Treaty (Twenty-Eighth Amendment of the Constitution Bill 2008) 12-June-2008. —

<<http://www.referendum.ie/referendum/archive/display.asp?ballotid=78&page=0>>.

Results received at the Central Count Centre for the Referendum on Treaty of Lisbon 2009. — <<http://www.referendum.ie/referendum/current/index.asp?ballotid=79>>.