

И. М. БУСЫГИНА

Московский институт международных отношений

ЕВРОПЕЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИСТСКИЙ ПРОЕКТ И РЕГИОНЫ

Данная тема в принципе далеко выходит за рамки нашей задачи, поэтому мы ограничимся обсуждением вопроса более скромного: как видится использование федеративных принципов в будущей общеевропейской конструкции и какова роль регионов в этой конструкции. Начать, однако, следует с исторического экскурса, показав преемственность идей федерализма, непрерывность федеративной традиции в европейской истории.

Традиции европейского федерализма питаются из двух источников — католического социального учения и протестантского реформизма и тесно связаны с именем немецкого кальвиниста Йоханнеса Алтузиуса. Значительно позже появляется анархистское течение в европейском федерализме, связанное с именем Пьера-Жозефа Прудона. Последние исследования, однако, выявили существование еще одного источника современного федерализма. Речь идет о теории ковенанта и швейцарском теологе-философе XVI столетия Генрихе Буллингере¹. В настоящее время теория ковенанта разрабатывалась в первую очередь американскими исследователями: Винсентом Остромом и Даниэлом Элазаром. Эта теория совершенно определенно восходит к библейскому контексту федерализма. Согласно теории, концепция ковенантного федерализма представляет собой набор нормативных принципов, которые связывают партнеров моральным обязательством / контрактом или соглашением, основанным на доверии. Само сближение партнеров остается «политической сделкой», однако данное действие гораздо больше и глубже сделки: оно основано на взаимном признании, терпении, уважении, обязательствах и ответственности, подобно отношениям человека и Господа. Для Маккоя и Бейкера, подробно разобравших идеи Буллингера, «федеральный» происходит от латинского «foedus», что и означает ковенант².

Алтузиус построил свою концепцию федерализма на теории ковенанта и реформистской традиции. Он исходил из взгляда на политику как на сложносоставную политическую организацию, состоящую из частных ассоциаций (мелких групп, семей) и публичных ассоциаций и территориальных единиц — от местного сообщества, провинции, кантона и, позже, национального государства. В принципе Алтузиус представляет картину органичного общества, в котором целостность и гармония составных частей гарантируется тем, что общество строится снизу. Подобно Буллингеру, Алтузиус считал «foedus» не просто инструментальным принципом, но общим, фундаментальным этическим принципом организации жиз-

Ирина Марковна Бусыгина, д. полит. н., профессор МГИМО. Специализируется на проблемах европейской интеграции и современной Германии.

¹ Burgess M. Federalism and European Union: the Building of Europe 1950-2000. London, 2000. P. 4.

² McCoy C. S., Baker J. W. Fountainhead of federalism: Heinrich Bullinger and the covenantal tradition. Louisville, Kentucky, 1991. P. 11-12.

ни, ее взаимозависимости. Составное государство Алтузиуса, в отличие от централизованного статичного государства Бодена, представляет собой амальгаму политических ассоциаций, основанных на согласии и построенных снизу, где дисперсия власти происходит как функционально, так и территориально³.

Прудон известен как один из отцов анархизма, тем не менее его же работы являются важной частью континентальной европейской федеративной традиции. В работе *Du principe federatif* (1863) он предлагает модель общества, состоящего из автономных сообществ, объединенных на основе добровольного контракта. Согласно Прудону, власть должна быть разделена таким образом, чтобы быть как можно ближе к уровню решения проблемы (принцип субсидиарности). Для Прудона федералистский принцип был универсальным, он писал о многоуровневом обществе, которое начинается с человека и «этажами» которого являются семьи, группы, экономические объединения, местные сообщества и далее — вплоть до всеобъемлющей транснациональной федерации (или конфедерации конфедераций). Важно отметить, что ни для Прудона, ни для Алтузиуса проблема государственного суверенитета никогда не была трудноразрешимой, поскольку они не разделяли боденовское представление о неделимом суверенитете. (Работы Прудона послужили основой для школы «интегрального федерализма» во Франции 30-х годов. Во главе школы стояли известные философы — Александр Марк, Робер Арон, Дени де Ружемон, после войны — Анри Брюгманс).

В качестве еще одного измерения европейского федерализма следует упомянуть католическое социальное учение. Для нашего контекста важны прежде всего папские энциклики *Rerum Novarum* (1891) и *Quadragesimo Anno* (1931), которые не посвящены собственно федерализму, но обсуждению важнейших для федерализма принципов субсидиарности, персонализма, плюрализма и солидарности.

Все упомянутые выше источники европейского федерализма М. Берджес вслед за Элазаром называет «досовременным» федерализмом, основанным на признании необходимости обеспечения прав индивида в гражданском обществе при существовании одновременно и групповых идентичностей со своими реальными, легитимными коллективными правами. По мнению Элазара, современный федерализм отходит от признания групповых прав, концентрируясь на правах индивидуумов⁴.

Начинается эпоха современного федерализма, представляющего, по словам У. Райкера, «политическую сделку», но тем не менее выходящего далеко за пределы простой сделки⁵. Федерализм означает согласие, контракт, но в то же время — веру или доверие, взаимное уважение сторон и добровольность принимаемых обязательств. Это особая форма человеческого взаимодействия. Поэтому единая Европа, вырастающая из Евросоюза, не может быть унитарным централизованным государством, но должна следовать федералистскому принципу «единства в разнообразии», признавая целостность и автономию своих составных частей. Принципы и сам дух федерализма более всего соответствуют сложному развитию европейских сообществ.

Федералистская идея присутствовала как важная составная часть с самого начала европейского объединения — в проектах Мишеля Дебре 1949 года и Ассамблеи *ad hoc* 1953 года под председательством Поля Анри Спаака⁶. Сторонники федерализма предлагали использовать послевоенный «потенциал перемен» и создать новое европейское политическое объединение на принципах федерализма. После войны, с точки зрения европейских федералистов,

³ See, Burgess. P. 7-8.

⁴ See, Burgess. P. 12.

⁵ Riker W. H. Federalism: origin, operation, significance. Boston, 1964.

⁶ Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского Сообщества до Европейского Союза. М., 1998. С. 44-45, 51-52.

основным мотивом европейской интеграционной политики должна была стать попытка преодолеть существующие межнациональные трения и конфликты посредством создания легитимных наднациональных институтов и механизмов⁷. Однако глобальность федералистского размаха оказалась чрезмерной; федералистский проект был проектом политическим, а объединение пошло по пути постепенного секторального объединения (функционалистский подход). Функционалист Жан Монне и федералист Дени де Ружемон видели одну большую цель: построение федерации европейских национальных государств, однако пути решения этой большой задачи были различны: культура и политика у Ружемона (качественный скачок и быстрое создание федерации), экономика, постепенное объединение сектора за сектором, начав с ключевых отраслей-рычагов восстановления европейской экономики (угледобычи и сталелитейной промышленности) — у Монне. Таким образом, продвижение к политическому союзу необходимо было начать со сферы экономики⁸. Договор о ЕОУС, а затем два Римских договора — учредившие ЕЭС и Евратом — следовали функционалистской логике развития интеграции. Однако, по мнению У. Уолласа, уже институциональная структура ЕОУС была частично функциональной, частично федеральной, частично межправительственной⁹.

Необходимо отметить, что, в отличие от Монне, де Ружемон понимал и правильно оценивал перспективы европейских регионов, а не государств-наций, видел будущее Европы именно в воплощении идеи *Европы регионов*¹⁰. Дени де Ружемон предлагал «обойти» национальные государства, не разрушая их: сверху — через создание континентальной федерации, снизу — путем развития регионов. По его мнению, «федерализм основывается на любви к сложности»¹¹. В конце 50-х гг. возможности федералистского пути не были использованы при объединении Европы, на путь федерализма ЕС встал лишь с конца 80-х гг., после принятия Единого европейского акта, Маастрихтского и Амстердамского договоров. Это первая линия противоречий: между федералистами и функционалистами. Второй линией стали противоречия между федералистами и «юнионистами», сторонниками не наднационального, но межправительственного подхода в развитии интеграции. Эти противоречия проявились еще на Гаагском конгрессе 1948 г.¹², где ключевым вопросом стал выбор конкретного плана объединения Западной Европы; их легко проследить вплоть до настоящего времени.

Исследователи отмечают, что поворот к евро-федерализму произошел в середине 80-х гг., когда евро-пессимизм сменяется евро-динамизмом. Этот поворот был не в последнюю очередь связан с именем Жака Делора, убежденного федералиста¹³. Далее — период с 1989 по 1993 год, когда федералистская концепция интеграции становится все более весомой. Чем дальше продвигается ЕС по федералистскому пути развития, тем больше оснований говорить о долгосрочности, стабильности этой тенденции. Лучшим доказательством этого становится ЕЕА. Одновременно эти годы становятся годами федералистского или регионалистского развития в странах ЕС: в Италии провинции добились реальных политических и экономических прав, во Франции регионам также придаются новые права и полномочия — не только экономического, но и политического характера.

⁷ Schmuck O. Der Europäische Bundesstaat: Voraussetzungen, Probleme, Perspektiven. In: Das Europa der Regionen nach Maastricht. H. Klatt (Hg.), Bonn, 1995. S. 145-168.

⁸ См. Стрежнева М. В. Институциональные формы европейской интеграции. В сб.: XXI век: Европейский Союз и Содружество независимых государств. М., 1998. С. 114-145.

⁹ Wallace W. Regional Integration: The West European Experience. L., 1990. P. 33.

¹⁰ Сиджански. С. 213.

¹¹ Там же. С. 222.

¹² Там же. С. 210.

¹³ Burgess. P. 151.

Следующий шаг — Договор о Европейском Союзе (Маастрихтский договор), который, естественно, не завершил создание полноценной системы федеративных институтов в ЕС, но добавил наднациональным институтам новые важные компетенции и формальные обязательства. Правда, изначально Договор обещал больше, европейские федералисты отмечали, что ревизии Договора во многом затронули его «субстанцию». Одним из важнейших уроков Маастрихта стало понимание того, что строительство федеральной Европы означает прежде всего дальнейшее строительство наднациональных институтов и некий сдвиг от функционализма к конституционализму¹⁴. Правда, по этому вопросу мнения исследователей существенно различаются. Мы привели точку зрения известного исследователя М. Берджеса, однако, скажем, российский исследователь М. Стрежнева полагает, что Маастрихтский договор — это не «европейская конституция», но «вполне традиционный многосторонний межгосударственный договор»¹⁵. Наша точка зрения такова: договор действительно не является и не может являться конституцией, однако введение европейского гражданства и принципа субсидиарности как одного из основополагающих, позволяет говорить как раз о нетрадиционности, переходном характере этого документа.

Амстердамский договор отметил «начало новой фазы гибкого, прагматического конституционного строительства с целью приспособить разнообразия континентальной по масштабу политики»¹⁶. Это, таким образом, уже Европа сочетания федеративных и конфедеративных элементов. По мнению М. Берджеса, эра федерализма Монне и Спинелли окончена именно Амстердамским договором, поскольку прежние федералистские взгляды были жесткими, бескомпромиссными и утопическими¹⁷. ЕЕА, Маастрихтский и Амстердамский договоры означают окончание эпохи Монне.

Модель европейской федерации, как ее рисуют, скажем, германские исследователи, на поверхности проста и должна отличаться четким разграничением компетенций между властными уровнями и легитимными правительствами на этих уровнях. Все уровни сообща несут ответственность за развитие всей системы. Основные законы федеральной Европы изложены в конституции, которая занимает место договорных документов¹⁸. Федералистские принципы не противоречат углублению европейской интеграции, но, напротив, выступают как некие структурные рамки, как «факторы порядка», организующего начала¹⁹. Подобная модель действительно хорошо отвечает германскому политическому устройству, но отвечает ли ей ЕС?

ЕС называют гибридной системой, однако в это понятие исследователи вкладывают разные смыслы. Так, Э. Кэри видит гибридность ЕС в сочетании федерализма (имея в виду наднациональный подход) и межправительственного подхода, в то время как Д. Сиджански понимает гибридность ЕС как «сочетание элементов конфедерации с федеральными и международными элементами...»²⁰. Называют ЕС и экономической конфедерацией, что было верно до ратификации ЕЕА в 1987 году, когда институциональная система ЕС была по большей части межправительственной. Однако конфедерализм явно объяснял не все, в ЕС присутствовали и федеративные элементы.

¹⁴ Ibid. P. 212-214.

¹⁵ См.: Стрежнева. С. 121.

¹⁶ Moravcsik A., Nicolaidis K. Federal Ideals and Constitutional Realities // Journal of Common Market Studies, 36, September 1998. P. 34.

¹⁷ Burgess. P. 249.

¹⁸ Schmuck. S. 155.

¹⁹ Trotha K. von. Foederalismus als Ordnungsfaktor. In: Foederalismus in der Bewaehrung. Vogel/Oettinger (Hrsg), Koeln, 1992. S. 151-158.

²⁰ Cary A. Subsidiarity - Essence or Antidote to European Union? In: Subsidiarity Within the European Community. A. Duff (Ed), L., 1993. P. 45-54; Сиджански. С. 225.

Систему ЕС уже нельзя представить себе просто как систему, где каждый имеет четко определенные национальные интересы. В этой системе имеется и ряд подсистем: например, институциональные секторальные коалиции. Так, очевидна сила аграрной коалиции, распространенной по всему ЕС, укорененной в национальных министерствах и ГД-6 КЕС, связанной в плотную сеть с национальными аграрными организациями и комитетами национальных парламентов и Европарламента. Другие функциональные коалиции действуют в сфере обороны, полиции, валютной политики. Официальные лица должны знать друг друга с тем, чтобы эффективно действовать в подобной конфедеративной системе. Примечательно, что все эти коалиции и лобби не просто переносят свою лояльность с национального на наднациональный уровень, они умеют играть на двух уровнях и «между уровнями» — против или за интересы ЕС и национальные интересы. В результате получается не консолидированный, рыхлый процесс принятия решений²¹.

Федералистские идеи и сам дух федерализма всегда был частью европейской конструкции. В то же время ЕС, безусловно, не является классической федерацией. Это понятно. Представляется, что интерпретации гибридности на самом деле прикрывают отсутствие новой дефиниции. Новые договоры означали явный сдвиг от экономической конфедерации к более полному федеральному союзу (или по крайней мере к классической конфедерации). Это тем более верно для ЕС, полития которого, как и полития конфедерации, не является статичной, абсолютной, но постоянно эволюционирует. Таким образом, ЕС можно назвать конфедерацией нового типа. Дальнейшая эволюция Союза будет скорее всего проходить в т. н. «конфедеративно-федеративном континууме»²². Европейская федеративная традиция предполагает, что ЕС должен быть союзом государств и граждан с четко идентифицированными границами полномочий центральных институтов. Это предполагает сдвиг от договоров к конституции, где полномочия, согласно принципу субсидиарности, разделены между ЕС, государствами-членами и регионами.

Дальнейшее развитие структур ЕС подразумевает необходимость согласования интересов государств-членов, что представляет собой серьезную проблему. Так, О. Шмук видит основную трудность в том, что в ЕС присутствуют две принципиально различные точки зрения на возможности инкорпорации федералистских принципов в «тело» ЕС. Шесть государств — основателей ЕС видят в качестве перспективы европейское федеративное государство (*Bundesstaat*) с собственной конституцией, мощным парламентом и постепенной трансформацией КЕС в европейское правительство. С другой стороны, по мнению Великобритании и скандинавских государств, будущее ЕС — в создании союза государств (*Staatenbund*) при сохранении их суверенитета и опоре на межправительственный, а не наднациональный подход²³.

Одна из серьезнейших проблем — европейский федерализм и внешняя политика.

(а) В федерациях центральная власть имеет полное право на внешнюю политику и подписание международных договоров, а возможности субъектов ограничены. Напротив, возможности ЕС всегда были функциональны, а государства-члены имеют международную правосубъектность.

(б) В федерациях внешняя политика есть отражение коллективной государственности, а в ЕС внешняя политика государств есть знак их автономной государственности.

(в) В федерациях внешняя «большая политика» определяется центральной властью, претензии субъектов могут касаться только вопросов «малой полити-

²¹ Wallace W. P. 48-49.

²² Burgess. P. 265.

²³ See, Schmuck. S. 146.

ки». В ЕС «высокая политика» традиционно считается «зарезервированной» за государствами-членами.

(г) В федерациях институты принятия внешнеполитических решений позволяют доминировать центральной власти и выдержать давление субъектов. В ЕС эти институты закрепляют доминирующее положение государств²⁴.

Еще одна серьезнейшая концептуальная проблема заключается в том, что не все государства-члены могут «держать темп» интеграции, так что уже Маастрихтский договор предусматривает исключения (опции) для Великобритании и Ирландии. Иными словами, ЕС движется в сторону т. н. *Europe a la carte*, причем здесь концепции могут называться по-разному — «Европа двух скоростей», концепция «изменяющей геометрии», концепция «ядра» Европы, «Европы концентрических кругов» и пр. Опасность здесь заключается не в этих собственно подходах, но в возможности их сочетания с федералистскими принципами, которые, будучи применены, должны быть универсальны по всей территории Евросоюза. Примечательно, что региональные власти в ЕС выступают, как правило, против вышеназванных концепций, отмечая опасность появления «супергосударства» в ЕС²⁵.

Как будут решаться упомянутые проблемы с точки зрения их сочетания с принципами федерализма? Вопрос открыт, и просто пометить сейчас Евросоюз ярлыком «конфедерация» или «федерация» означало бы неоправданно упростить новую сложную реальность. Д. Элазар справедливо указывает на то, что именно опыт ЕС позволяет и даже подталкивает нас к переосмыслению «старых» понятий и подходов к федерализму и конфедерализму²⁶. Мы являемся свидетелями изменения характера международных отношений, формирования союза нового типа.

А. Сбраджиа называет федерализм «упражнением в институциональном творчестве»²⁷. Хорошо сказано! Речь идет, как представляется, о том, что для ЕС важнее скорее использование федералистских принципов вообще, нежели стремление к скорейшему созданию федеративного государства. Федерализм позволяет экспериментировать, предоставляет множество опций организации властных отношений. В Евросоюзе федералистские идеи и стратегии были адаптированы и сами приспособивались к изменяющимся условиям, сила федерализма как раз и состоит в его имманентной способности сочетать единство и разнообразие на всех уровнях демократической политической системы.

До сих пор речь шла о трансформациях взаимоотношений между ЕС и государствами-членами. Однако вопрос, наиболее интересный для нас в контексте данного исследования, звучит следующим образом: какое место могут и должны занять европейские регионы в будущем «федералистском-конфедералистском континууме»? Вопрос непростой, однако оснований для оптимизма у европейских региональных властей как будто немного. Какое бы видение Европы будущего мы не рассматривали, речь почти всегда идет о трансформациях отношений ЕС — национальное государство («Соединенные Штаты Европы»). Для многих работ по интеграции характерен, таким образом, подход «сверху вниз» и определенная центрированность на роли национального государства²⁸. Между тем опросы общественного мнения в ЕС ясно показывают, что большинство граждан поддерживают идею большей вовлеченности в процесс принятия решений в ЕС именно регионов, т. е. субнациональных территориальных

²⁴ Weiler J. *The Constitution of Europe*. Cambridge, 1999. P. 157-170.

²⁵ Stoiber E. Was zum «Kerneuropa» gehoert, In: FAZ, 21.10.1994.

²⁶ Elazar D. From statism to federalism: a paradigm shift // *Publius: The Journal of Federalism*, 25(2), 1995. P. 5-18.

²⁷ Sbragia A. Thinking about the European Future: The Uses of Comparison. In: *Euro-Politics: Institutions and Policymaking in the «New» European Community*. A. Sbragia (ed), Washington D. C., 1992. P. 261.

²⁸ На это указывает Д. Э. Фоссум (Fossum J. E. Identity, Community and Federalism. Paper presented at «Den 5. Nasjonale Fagkonferansen i Statvitenskap». Geilo, January 1997. P. 2).

единиц²⁹. Так что подход «сверху вниз» к развитию интеграции должен быть если не заменен полностью, то, по крайней мере, дополнен подходом «снизу вверх», подчеркивающим роль субнациональных единиц. Региональная политика с финансовыми трансфертами от ЕС к региональным и местным властям открыла новое измерение конфедеративности системы. КЕС и региональные власти являются естественными партнерами против национальных правительств — каждый ищет в другом союзника для укрепления своих позиций³⁰.

Как Европейский Союз не может быть моноцентричен, осознавая собственную гетерогенность, так и государства-члены «должны осознавать собственную взаимозависимость, гетерогенность и тот факт, что их центры, если они когда-либо существовали, это более не единичные центры, но части полицентричной сети, которая становится все более децентрализованной, и что все это необходимо для выживания в новом мире»³¹. Такой подход можно назвать постмодернистским подходом к федерализму. В этой связи уместно вспомнить несколько забытую концепцию Ги Эро, сформулированную им в 60-е годы на базе теории интегрального федерализма. А. Марк и Р. Арон стали авторами первого манифеста интегрального федерализма, опубликованного в 1948 г. Марк и Арон полагали заменить парламентские институты прямой демократией и осуществлять поэтапную деволюцию национальных государств, что означает в данном случае предоставление автономии территориальным (регионам и коммуна́м) и функциональным (профсоюзам, профессиональным ассоциациям) сообществам. Деятельность сообществ должна быть основана на тесной кооперации и принципе субсидиарности³². Ги Эро разработал модель европейской федерации, состоящей из моноэтнических регионов.³³ Подобная модель:

а) устранила бы дестабилизирующий эффект, возникающий для европейской политической системы при разделении этноса государственными границами (баски во Франции и Испании);

б) предотвратила бы процессы отчуждения, возникающие между разными этносами, вынужденными сосуществовать в составе единого национального государства; таким образом, идет создание гомогенных «суверенных этносов».

Практически Г. Эро предполагал реализацию своей модели в две ступени:

1) слияние разделенных этносов в рамках будущего европейского федеративного государства (Германии с Австрией, Валлонии с Францией) или выделение «суверенных этносов» из государств (Уэльс из Великобритании и пр.);

2) разделение крупных этносов на регионы сравнимого размера, непосредственно выступающие как субъекты европейской федерации. Сопоставимость размеров позволит избежать гегемонии.

Таким образом, на месте Франции появляются Бургундия, Нормандия, Пикардия, Валлония и пр., на месте Германии — Бавария, Саксония и пр., Италии — Кампания, Тоскана, Сицилия ..., на месте Испании — Арагон, Андалузия... Более мелкие этносы, а также сравнимые по размеру страны, такие, как Норвегия, на «регионы-государства» не дробятся. Эро подчеркивает необходимость учета двух принципов:

а) права каждого гражданина и территориальной общности на самоопределение;

б) целесообразного экономического планирования (так, исходя из этого, Эльзас должен будет слиться с Баден-Вюртенбергом).

²⁹ See, Schmuck. S. 158.

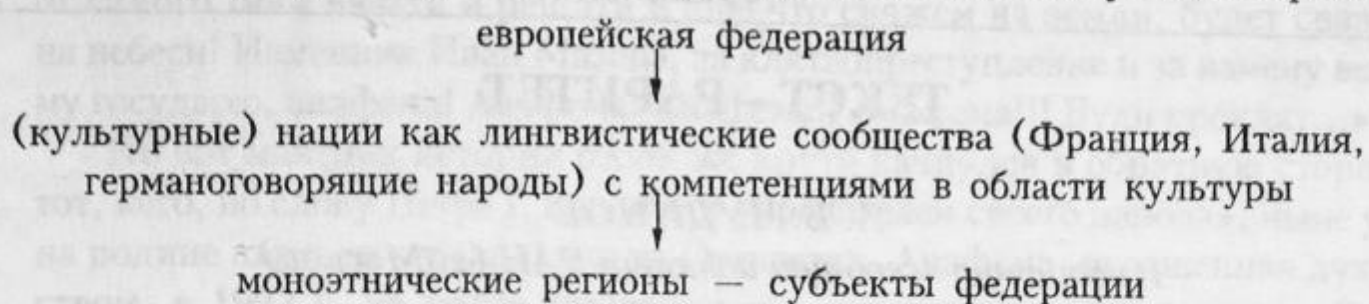
³⁰ Wallace W. P. 80.

³¹ Elazar. P. 7.

³² Фадеева Т. Европейский Союз: многонациональное государство или Европа регионов // Федерализм. 1996. №2. С. 70-72.

³³ Roemheld L. Europäische Föderation aus monoethnischen Regionen - ein alternatives politisches Strukturmodell des Integralföderalisten Guy Hérand. In: Regionalismus in Europa. K. Duwe (Hrsg.). Frankfurt, 1987. S. 40-52.

По Ги Эро, модель европейской федерации выглядит следующим образом:



Модель Эро восходит к идеям регионализации в Европе Дени де Ружемона. Естественно, в настоящих условиях она представляет скорее академический, нежели практический интерес, подтверждая, однако, востребованность общей идеи об усилении «третьего уровня» в политической системе ЕС.

Федерализм (и конфедерализм) предусматривает особую институционализацию властных отношений, разделение власти между федеральным и региональным уровнями. В Евросоюзе этих уровней не два, а три: наднациональный, национальный, региональный. Так что речь уже ни при каких условиях не может идти о «классической» федерации, что бы мы не вкладывали в это понятие. ЕС предстоит найти собственные решения, используя принципы федерализма как «фактор порядка». Это возможно в принципе, поскольку, как уже было сказано, федерализм позволяет и даже предполагает институциональное экспериментирование; федерализм не боится гибких решений. Остро необходимы разработки в этой области, которые позволили бы соединить практику ЕС и ее концептуальное обоснование. При этом речь не должна идти о какой-либо одной большой теории, объясняющей всю европейскую интеграцию, эти времена позади. Задача в том, чтобы наметить приоритеты и ориентиры, некие реперные точки для движения ЕС.

Тем не менее очевидно, что найти равновесие между тремя уровнями, создать эффективно работающую систему многоуровневого управления (*multi-level governance*) представляет собой крайне сложную задачу. Исследователи называют такую систему «двойным федерализмом»³⁴. Проблема в том, что даже при стабильных условиях процесс принятия решений в такой рыхлой (кон)федеративной структуре замедлен и затруднен. В условиях многосторонних и многоуровневых переговоров он опаздывает еще больше.

«Двойной» (или «альтернативный») европейский федерализм может привести к появлению «победителей» и «побежденных», последними станут бедные страны и регионы (надо учесть, что если первоначально интегрировалась относительно гомогенная группа, теперь это сообщество стран с сильно различающимися политическими, экономическими интересами и этнокультурными основами. ЕС поляризовалось между промышленным Севером и аграрным Югом. Поляризация сильно усилится с расширением ЕС)³⁵. Таким образом, идет выделение политической и экономической элиты. Соответственно, возможны новые линии противоречий между государствами, регионами, партнерами.

Глубокая интеграция проникает в самое сердце национального суверенитета, ослабляя многие символы национальной идентичности, не заменяя их символами европейскими. И все-таки национальное государство остается основой политической идентичности и политической отчетности. Нет еще европейских лидеров, которые говорили бы на политическом языке, понятном для избирателей разных стран и регионов. Как считает Ф. Шмиттер, «евро-полития» должна будет изобрести новые формы правовой отчетности, новые права и обязанности для своих граждан, новые каналы **территориального** и функционального представительства³⁶.

³⁴ Borchmann M. Doppelter Foederalismus in Europa. Die Forderungen der deutschen Laender zur Politischen Union // Europa-Archiv. 1991. № 11. S. 340.

³⁵ Th. O. Hueglin. «Europe's Ambiguous Federalism: A Conceptual and Analitical Critique». In: Europe's Ambiguous Unity. A. Calfruny, C. Lankowski. L., 1997. P. 45-68.

³⁶ Schmitter Ph. Federalism and Euro-Polity. Journal of Democracy, 11.1/2000. P. 40-47.