

*П. Дарданелли
Кентский университет (Великобритания)*

Сравнительный анализ федерализма и Конституционный договор Европейского союза

В данной статье мне бы хотелось уделить внимание ключевым проблемам Европейского союза и провести сравнительный анализ на базе конкретных исторических примеров (case studies). С эволюцией ЕС, по нашему мнению, связаны следующие четыре проблемы. Во-первых, это подписание самого Конституционного договора, и то влияние, которое он бы мог оказать на природу политической системы ЕС. Во-вторых, это вопросы, касающиеся разделения властных полномочий, а также проблема происхождения дуалистического и кооперативного конфедерализма. Возможно, в этом отношении важную роль играет принцип субсидиарности, как утверждают авторы специального выпуска «Региональных и федеральных исследований» (выпуск 15, номер 2). В-третьих, как можно разрешить противоречия между двумя основными уровнями Европейского союза, в частности, можно ли изменить соотношение между политическими и юридическими компонентами системы? Наконец, какое влияние меняющийся характер ЕС будет оказывать на внутренний демократический процесс и идентификацию с Союзом, и какую роль сыграет эволюция общей идентичности отдельных Европейских государств и Европы в целом? Последующие разделы посвящены каждой из этих тем и вопросов. Последняя глава содержит ряд замечаний по поводу процесса ратификации.

1. Конституционный договор и природа Европейского союза

Дебаты по поводу принятия Конституции Европейского союза возникли не с принятием Конституционного договора и Европейской конвенции, поскольку к этому времени уже существовал значительный пласт политических и юридических исследований в области ЕС, касающихся двух основных проблем. Во-первых, многие научные школы в юриспруденции настаивали на том, что все договоры ЕС форсировали конституционный процесс — главным образом, с помощью решений Европейского суда, преобразовавшего ряд договоров в квазиконституционные документы, что, в свою очередь, привело к изменению обычного порядка принятия законов ЕС.

Во-вторых, велись споры о том, должен ли ЕС принимать Конституцию для того, чтобы придать «соответствующие» юридические рамки институту, который стал высокоразвитой политической системой.

Последние дебаты связаны с вопросом о значении Конституционного договора и «конституционного дискурса», возникшего в ЕС. Конвенционный метод представляет собой разрыв с традиционной практикой межправительственных конференций, поэтому дебаты по поводу Конституции, особенно в тех государствах, где было принято решение о проведении референдума, привели к активизации паневропейских общественных дебатов. Более того, Конституционный договор мог бы, вероятно, углубить упоминавшийся выше конституционный процесс благодаря тому, как он задумывался исходя из названия, не говоря уже о преимуществах его условий. Тот факт, что беспрецедентное количество государств решило использовать рефе-

Д-р Паоло Дарданелли, преподаватель европейской и сравнительной политики университета г. Кент (Кентербери, Великобритания). E-mail: p.dardanelli@kent.ac.uk

рендум для его ратификации, также является подтверждением того, что договор воспринимался как документ, принципиально отличный от всех предыдущих. С другой стороны, он не является конституцией в полном смысле слова. Как показал процесс ратификации, предполагающий достижение консенсуса на межправительственных переговорах и в каждом из 25 государств, которые должны были выразить свою волю — это всего лишь договор между государствами, а не верховный закон, одобренный правящими народами Европы.

Отсрочка договора после неодобрения во Франции и Нидерландах, несмотря на его ратификацию большинством государств, со всей очевидностью выявила эту проблему.

Конституционный процесс, как уже говорилось, трансформировал Европейское Сообщество Угля и Стали в ЕС. Стал бы Европейский союз федеративным государством, если бы Конституционный договор был ратифицирован? Опыт США и Швейцарии показывает, что ответ на этот вопрос не может быть однозначным. Переход Швейцарии от конфедерации к федеративному государству изначально не был заметен, и большое количество старых законов сохранилось вплоть до XX века. Как отмечает Делани (Delaney), в ранних США споры и разногласия относительно значения «основополагающего документа» продолжались вплоть до конца Гражданской войны 1861–1865 гг. Однако Байер (Baier) утверждает, что сам факт использования конституционной терминологии в Конституционном договоре свидетельствует о движении Европы в сторону создания федерации. Хотя это замечание справедливо, исследователи сходятся в одном — договор вряд ли сможет трансформировать Европейский союз в федерацию. Как подчеркивает Байер, договор не приведет к значительным конституционным переменам в самой природе ЕС. В действительности, если бы Соединенное Королевство не дискредитировало это выражение частым использованием, можно было бы сделать вывод о том, что договор на самом деле представляет пример конституционного «наведения порядка». В любом случае это стимулирует конституционный процесс ЕС, и даже если он приведет к созданию федеративного государства, то усилит определенные элементы федерализма. В будущем ЕС, вероятно, снова столкнется с необходимостью дальнейшей интеграции, но будет проводить ее традиционным способом, избегая, таким образом, превращения в федерацию. По крайней мере, в обозримом будущем. Парадокс заключается в том, что если Европейский союз не сможет трансформироваться в федеративное государство, то, как утверждают многие авторы, будет продолжаться процесс ползушей централизации, сопровождающейся отсутствием ясного разделения полномочий и ответственности, поскольку государства будут стремиться сохранить оставшийся национальный суверенитет.

В то время как националисты приветствуют подобный сценарий, демократы видят в нем причины для беспокойства, о чем будет говориться ниже.

Огромную роль играет способность конституционной структуры Европейского союза адаптироваться к подобному влиянию. В комментариях журналистов по поводу конвенционального процесса и Конституционного договора, особенно в Великобритании, неудачный европейский опыт очень часто сравнивается с американским. Однако с прагматической точки зрения тот факт, что эта Конституция вряд ли будет канонической, предоставляет огромные преимущества Европейскому союзу, потому что вносить поправки и приспосабливать документ сообразно изменяющимся обстоятельствам легче, если он не является «неприкосновенным».

Действительно, многие федеративные государства, включая Канаду, Германию и США, ограничены рамками Конституции, остающейся неизменной на протяжении десятилетий и даже веков. Напротив, Швейцария часто принимает поправки и уже сменила две Конституции. В Европейском союзе, начиная с 1986 года, постоянно происходят конституционные изменения, что делает его опыт похожим на Швейцарию. С точки зрения бельгийца, Уилфрид Свиден положительно оценивает дальнейшую трансформацию и частичные конституционные реформы, поскольку это лучший вариант для такой сложной, многонациональной политической системы, как ЕС.

Многочисленные дебаты о федерализме затрагивают проблему государственности, хотя, как замечает Борзель, федерализм не всегда связан с государственностью, а Европейский союз не обязательно описывать в традиционных терминах государственного централизма.

По нашему мнению, любая дискуссия о федерализме в контексте Европейского союза не может игнорировать государственность из-за очевидного факта, что ЕС состоит не просто из государств, а таких государств, как Франция, определивших в ходе исторического развития само значение этого термина. Несмотря на то, что федерализм для ЕС означает не просто включение государств в Европейское федеративное государство, но и создание негосударственного порядка в масштабе Европы через реконструкцию существующих государств, нельзя не считаться с существованием современных государств в рамках системы Европейского Союза.

2. Разделение властей и принцип субсидиарности

Одной из главных задач Конвенции, а в действительности, вызовом всей структуре явилось четкое разделение полномочий между государствами-членами и Союзом. В этом смысле, Конституционный договор демонстрирует небольшой прогресс *quo ante*. Несмотря на оказанное ранее давление со стороны немецкого *Landes*, в Конвенции не были юридически закреплены полномочия, поэтому разделение властей в Договоре в значительной степени осталось неизменным.

Означает ли это негативные последствия для ЕС? Некоторые исследователи, такие как Сведен, выступают против фиксированного разделения полномочий для ЕС. Как Байер, так Черч и Дарданелли указывают на то, что необходимость определения сравнительно жестких правовых рамок относительно изменяющейся среды, в которой существуют федеративные государства, осложняет положение. Байер доказывает, что основатели Канады не могли спротонозировать, какие области государственной политики будут важны в будущем. Это привело к созданию менее централизованной системы, чем задумывалось изначально: некоторые второстепенные вопросы решаются теперь на федеральном уровне, тогда как важные сферы формирования политики находятся под контролем провинций. Кроме того, необходимость адаптироваться к изменяющимся обстоятельствам приводит к отходу от буквы закона при осуществлении властных полномочий, а зачастую к размыванию сфер компетенции в рамках кооперативной системы. С этой точки зрения, отказ Конвенции от закрепления полномочий в пользу относительно открытого распределения функций можно рассматривать как мудрое решение.

Более того, возможность достижения «идеального» разделения властей посредством консенсуса — не более чем иллюзия. Большинство подобных попыток, описанных в научной литературе о фискальном федерализме, главным образом носят экономический характер. Однако подход с позиции экономики является недостатком, потому что игнорируется непосредственно политическое измерение разделения полномочий в сфере принятия решений. Хэбл (Hable) ссылается на недавний пример применения теории финансового федерализма к разделению властей в Европейском союзе, когда такие сферы политики, как сельское хозяйство и оборона оказались вне теоретического анализа. Любого, кто знаком с историей ЕС, приоритетными областями государств-членов и правилами принятия решений, вряд ли удивит тот факт, что в Европе сельское хозяйство регулируется центром, тогда как оборонная сфера децентрализована. С этим вопросом непосредственно связаны финансовая гармонизация и система перераспределения в ЕС. Политический характер дебатов более очевиден именно в этих сферах, нежели в других областях политики. Опыт Германии и Канады с их экстенсивным освоением земель и Швейцарии и США с минимальным или полным отсутствием земельных переделов показывают, что противоречия между сторонниками и противниками сильной фискальной власти и перераспределения на центральном уровне по существу являются серьезным политическим противостоянием между равенством с одной стороны и свободой — с другой. Большое равенство между гражданами внутри федерации обязательно означает меньшую финансовую свободу для ее субъектов, в то время как сохранение последней неизбежно приводит к неравенству. Поскольку в Европейский союз входит несколько государств, это противоречие обостряется из-за желания сохранить перераспределение и финансовую власть под национальным контролем, являющимся прерогативой национального государства. Подобным образом можно утверждать, что в поддержании обороны

на уровне ЕС есть определенный теоретический смысл, так как экономическая политика и рационализация могли бы значительно усилить военную мощь ЕС за счет увеличения затрат на оборону. Однако, принимая во внимание как реальные, так и вымышленные доводы — начиная от различных геополитических целей и заканчивая статусом национальных служб, трудно говорить о прогрессе Европейского союза в этой области. На теоретическом уровне, различия в разделении властей определяют разные модели федерализма. Как напоминает Борзель (Borzell), выделяются два основных типа: дуалистический и кооперативный федерализм. Если в первом случае полномочия распределяются с учетом скорее сферы политики, нежели функций, то во втором законы принимаются на уровне центра, исполняются на региональном уровне, при этом экономическая свобода регионов ограничена. США, в меньшей степени Канада, являются классическими примерами дуалистического федерализма, тогда как Германия — парадигматической моделью кооперативного федерализма. Швейцария также имеет много черт кооперативного федерализма, но не подходит полностью ни под одну модель. Со временем дуалистические системы приобретают кооперативные черты, и различие между двумя типами становится менее заметным. В свете данной классификации Европейский союз можно охарактеризовать как преимущественно кооперативную систему, в основе разделения властных полномочий которой находятся политические функции — законодательство на уровне ЕС и исполнение на государственном и региональном уровне. Весьма распространенной практикой является включение отдельных государств в процесс принятия решений на центральном уровне. Таким образом, в основе определения политического курса Союза лежит принцип делегирования, т.е. государства-члены передают Европейскому Союзу определенные полномочия, при этом Союз не обладает всей полнотой власти. Это можно проследить на примере конституционной практики не только Швейцарии, Германии и США, но Канады и Бельгии, где часть полномочий принадлежат центру. Однако, как показывают Байер (Baier) и Свенден (Sweden), в Конституциях Канады и Бельгии детально прописываются те полномочия, которые передаются провинциям и регионам, предоставляя им конституционные гарантии. Существенным отличием ЕС от федеративных государств является степень ассиметрии системы, в основе которой находится Конституционный договор. В этих федеративных государствах, за исключением Бельгии, все субъекты наделены одинаковыми полномочиями в сфере принятия политических решений. В случае с Европейским союзом трудно говорить о равноправных отношениях с федеральным центром. Структура ЕС даже более ассиметрична, нежели политические системы Испании и Великобритании, которые официально не являются федеративными, однако определенная степень власти концентрируется на региональном уровне. Это можно проследить на примере таких сфер, как монетарная политика и свободное передвижение людей.

Изучение исторического развития основных федеративных государств позволяет делать прогнозы относительно дальнейшей эволюции разделения властей по Конституционному договору ЕС. Пример Германии (в меньшей степени, Швейцарии) — это опыт медленного, но верного процесса централизации вплоть до момента, когда встал вопрос о том, а не является ли Германия «по сути унитарным государством». Напротив, Канада активно противилась переходу власти на федеральный уровень, несмотря на то, что по Конституционному акту 1867 года предполагалось наличие централизованной власти, а контроль над налогообложением оставался за федеральным центром. Различная степень централизации в Германии и Швейцарии с одной стороны и Канады с другой обусловлена развитием различных моделей государства, благосостояния в этих странах. Если в одних федеративных государствах переход властных полномочий сопровождается внедрением социальных программ на центральном уровне, то в Канаде социальная политика остается, главным образом, под контролем провинций. Таким образом, опыт Канады демонстрирует, что для справедливого распределения финансов необязательно проводить социальную политику на центральном уровне. Принимая во внимание, что опыт Канады является исключением и, вынося за рамки рассмотрение значимой роли различных интересов среди провинций, Байер настаивает на важности четкого разделения полномочий, юридически закрепленного в Конституции. Если

в Германии жесткая идентификация с федерацией по-прежнему придает законность процессу централизации, то в Швейцарии постепенное нивелирование кантональных черт наряду с гибкостью конституции позволяет проводить ограниченную централизацию. Однако в терминах территориального устройства Германия и Швейцария представляют собой две крайние точки спектра, посередине которого находится Канада.

Какие уроки Европейский союз может извлечь из приведенных примеров, и какое значение имеет принцип субсидиарности, вновь упомянутый в Конституционном договоре? Как Борзель и Черч, так и Дарданелли прогнозируют дальнейшую централизацию власти в ЕС. Борзель также утверждает, что существующее разделение властей ставит перед Союзом проблему как внешней, так и внутренней легитимности или проблему «двойной легитимности». Недостаток внешней легитимности восходит к тому, что на уровне ЕС не осуществляется политика стабилизации и перераспределения из-за ограничений, главным образом, в виде норм оказания государственной помощи и бюджетного дефицита, которые заменяют государственную политику в данных сферах. Неудачная попытка Конституционного договора передать контроль над налогообложением Союзу стала препятствием для включения в его компетенцию бюджетной политики, что, по мнению Борзеля, означает недостаточную внешнюю легитимность Европейского союза.

Многие исследователи, особенно в Великобритании, обеспокоены скорее ограничением в переходе власти от государств Союзу, нежели ее усилением. В этом отношении особое значение имеют положения Конституционного договора, касающиеся субсидиарности, хотя остается неясным, насколько эффективно смогут использовать этот принцип национальные парламенты, имея неравный доступ к контролю над европейскими делами.

Положения Конституционного договора о сферах применения власти и субсидиарности, таким образом, не вызывает серьезных перемен в ЕС и их влияние, по-видимому, ограничено.

3. Межправительственные отношения и разрешение конфликтов

Несмотря на разные уровни осуществления политических полномочий в системе Европейского союза, межправительственные отношения остаются важной частью управления в многоуровневых системах. Межправительственные отношения представлены как вертикальными, так и горизонтальными связями. Вертикальные связи складываются в виде двухпалатной системы или представительства субъектов федерации на центральном уровне. Если горизонтальные отношения, как правило, осуществляются на равноправной основе, то вертикальные связи между федеральным центром и региональными образованиями имеют иерархический характер, потому что в распоряжении федерального центра находится огромное количество ресурсов, а федеральный закон имеет высшую юридическую силу. Таким образом, отношения по вертикали сопровождаются конфликтами, которые необходимо регулировать для эффективного функционирования системы. Традиционно в литературе сравниваются два основных механизма разрешения конфликтов: судебный и политический. Первый представлен юридическими институтами, такими как Конституционный суд, имеющий право разрешать конфликты между федерацией и региональными образованиями, тогда как последний использует политические механизмы, а именно: переговоры между представителями, меж- и внутрипартийные соглашения.

Если сравнивать политические и юридические гарантии, возникает огромное количество вопросов, из которых особенно актуальными являются три. Во-первых, политические механизмы, в отличие от юридических, более стабильны, так как предполагают более гибкие методы: переговоры, компромиссы и прагматичный подход. Во-вторых, что касается демократических гарантий, то ни одна из систем не обладает преимуществами, так как обе системы имеют свои недостатки с позиции соблюдения демократических принципов. Важным фактором в межправительственных переговорах является баланс сил между регионами и центром, а также размер и влияние регионов. В результате межправительственных переговоров складывается асимметричная модель власти, которая ведет к преобладанию крупных и влиятельных регионов, оказывающихся в более сильной позиции по отношению к центру и ущемле-

нию прав малых и слабых регионов. С другой стороны, баланс и справедливость судебной системы обеспечивается за счет большего формализма и ригидности. Как утверждает Байер, политические и юридические каналы разрешения конфликтов существуют во всех системах — хотя и в разных комбинациях, и конфликты между ними неизбежны, хотя, как правило, они заменяют и дополняют друг друга.

В целом, основные федеративные государства предусматривают различные модели. Канада развивается в сторону жесткой формы исполнительного федерализма с минимальным формальным представительством провинций в верхней палате федерального парламента. Юридический механизм также слаб, и судебные разногласия решаются с помощью межправительственных переговоров между правительствами провинций и федеральным центром. Исполнительная власть все более приобретает черты Вестминстерской системы, как на федеральном, так и на местном уровне, что позволяет представителям исполнительной власти оказывать давление на соответствующие парламенты. Бельгия также представляет собой пример скорее политического, нежели судебного разрешения конфликтов, хотя главными протагонистами являются не представители исполнительной власти, а политические партии, а соглашения заключаются в результате внутри и межпартийных переговоров. Этот процесс сопровождается растворением партий государственного масштаба. Несмотря на то, что в Швейцарии конституция изначально предусматривала другие формы правления, теперь она также значительно приближается к модели исполнительного федерализма. Утрачивается традиционная форма представительства кантонов в Совете Штатов, а механизмы исполнительной власти, связывающие представителей кантонов с Федеральным Советом, приобретают все большее влияние в политической сфере и разрешении конфликтов. К тому же, в Швейцарии фактически отсутствует юридический механизм. Основываясь на примере ранних Соединенных Штатов, любая высшая судебная власть по Конституции Швейцарии трактуется как нарушение демократических прав свободного народа. Однако, в отличие от Канады, сдвиг по направлению к исполнительному федерализму в Швейцарии сопровождается полупрезидентской системой правления, которая усиливает власть парламентов как на федеральном, так и на местном уровне через систему прямой демократии. Германия представляет собой пример сбалансированной системы, где вертикальные межправительственные отношения сильно формализованы благодаря решающей роли Федерального Совета, а Конституционный суд выносит окончательное решение. В формировании американского федерализма значительную роль сыграл Верховный суд, главным образом благодаря тому, что граждане имели к нему непосредственный доступ. В действительности, США являются одним из ранних примеров судебного регулирования межправительственных отношений.

В Европейском союзе представлены как политические, так и юридические механизмы межправительственных отношений и разрешения споров. ЕС можно рассматривать как промежуточный вариант, где законы эффективно защищают права малых государств, однако крупные государства имеют непропорционально большое влияние на центр по многим политическим вопросам. Судьба «Пакта о росте и стабильности» подтверждает этот факт. Однако юридическое измерение становится все более важным в ЕС, что делает пример Европейского союза более актуальным для Европы. Хотя Европейский суд не был предназначен играть роль высшего арбитра, он достаточно эффективно справляется с этой функцией, несмотря на тот факт, что многие области политики, проводимой одновременно Союзом и его членами, затрудняет юридическое оформление разделения властей.

Более того, суд ЕС имеет право интерпретировать европейские законы с учетом их применения национальными судами, и, в отличие от США, он ориентируется именно на национальные суды, а не на отдельных граждан, что позволяет Европейскому суду проводить свои законы. Однако, подобно ранним США, вопрос о так называемой «компетенции компетенций» (*kompetenz-kompetenz*) не разрешен и в ЕС, из-за желания центра утвердить единообразие законов и стремления государств сохранить свой суверенитет.

Каким образом мог повлиять на это Конституционный договор? С одной стороны, он бы мог расширить сферу юрисдикции за счет введения новых областей в компетенцию Европей-

ского суда и придания Хартии основных прав силы закона. В частности, влияние последней могло бы быть значительным, если бы она регулировала отношения между государствами и основополагающими правами Союза. Как утверждает Гэбл (Hable), не исключено, что применение Хартии могло бы ускорить трансформацию Европейского суда в полноценный конституционный суд. По меньшей мере, соотношение между политическими и юридическими механизмами урегулирования споров изменилось бы в пользу последних. Однако политическое измерение, по-видимому, останется преобладающим, так как государственные конституционные суды сохраняют высшую власть в регулировании Европейского закона *ultra vires*, или разногласий с основополагающими законами, содержащихся в конституциях государств. Если ЕС следует примеру США, то более открытый доступ отдельных граждан к Европейскому суду может привести к тому, что суд будет обходить суды на национальном уровне, получив больше полномочий и законной власти, чем имели американские суды в первой половине XIX века. Как утверждает Байер, в любом случае политические механизмы разрешения споров в Европейском союзе более эффективны, таким образом, лучшим вариантом для ЕС является их сохранение и дополнение ограниченными юридическими процедурами, нежели полное восприятие модели судебных разбирательств. По-крайней мере, опыт Канады показывает, что «в борьбе между политическими и судебными гарантиями победу одерживают политические».

4. Правительство, демократия и идентичность

В этом смысле Борзель предполагает, что ЕС будет развиваться в сторону кооперативной системы, поскольку последующая централизация полномочий в сфере принятия политических решений, по-видимому, будет сопровождаться дальнейшим вовлечением государств в процесс принятия решений на уровне Союза. Вероятно, Конституционный договор является подтверждением подобных прогнозов, потому что учреждение новой должности президента Европейского совета ведет к более активному участию государств — членов ЕС на центральном уровне, оставляя преимущественно неизменным разделение властей между двумя уровнями.

В отношении упрощения демократии в Европейском союзе, главным вкладом Конституционного договора представляется усиление полномочий парламента за счет более активного участия в определении общего политического курса, процедурах совместного принятия решений и делегировании контроля над общей системой. Однако прогресс имеет определенные рамки, так как упразднение «опор» и сокращение числа законодательных инструментов компенсируются учреждением постов президента Европейского совета и министра иностранных дел, обладающего «двойными» функциями. Комиссия опасается, что неудачная попытка сделать эти должности выборными через парламент означает нечто большее, нежели просто выбор между парламентской и президентской моделью, как представляется в литературе. Договор о Конституции, таким образом, придерживается промежуточной позиции. Приведенные нами примеры не являются эталоном, поскольку в них рассматриваются взаимоотношения законодательной и исполнительной власти, при этом каждая система обладает своим набором черт и мало вероятно, что какая-либо из них может выступать образцом для остальных. Модель, заложенная в Конституционном договоре, сочетает элементы, напоминающие черты швейцарской и германской систем. Если взаимоотношения между комиссией и парламентом напоминают отношения между Федеральным советом и парламентом в Швейцарии, то Совет министров и Европейский совет по влиятельности схож с Федеральным советом в Германии. Трудно делать прогнозы относительно возможного влияния президента Европейского совета на функционирование этой системы, минуя широко распространенные опасения по поводу его скрытой конкуренции с президентом Комиссии. Таким образом, условия Договора скорее символизируют преемственность существующей системы, нежели представляют собой радикальные реформы.

В заключение хотелось бы затронуть вопрос о роли идентичности в формировании направлений средне- и долгосрочного развития Европейского союза. Как Черч, так Дарданелли и Сведен подчеркивают важное значение фактора идентификации в обеспечении легитимности политических систем. Сведен показывает, каким образом введение французского языка в качестве единственного официального языка в Бельгии размывало легитимность унитарного

Бельгийского государства вплоть до окончания Второй мировой войны, тогда как недавнее дарование полной языковой и культурной автономии Фландрии усилило поддержку фламандцами политической системы Бельгии. Черч и Дарданелли доказывают, что уважение к языкам национальных меньшинств является основой идентичности швейцарцев и объединяющим фактором для страны в целом. Что касается Европейского союза, то Черч и Дарданелли подчеркивают, что дальнейшая интеграция и а fortiori переход к федеративному государству могут быть легитимными только в том случае, если они будут сопровождаться повышением популярности идентификации с ЕС, однако это маловероятно при отсутствии четкой политики, направленной на формирование идентичности. Сведен формулирует одну из ключевых дилемм в отношении подобной политики: с одной стороны, «закрепление государственных языков может помешать формированию единого европейского народа», с другой — выбор в пользу одного *lingua franca* может привести к недовольству и дальнейшему размыванию легитимности ЕС. Отношения между Квебеком и остальной Канадой является ярким примером данной проблемы. Модель общей идентичности в Европейском союзе связана также с тем, каким образом распределяется ответственность за проведение государственной политики между различными уровнями правительства. Как утверждает Сведен, Европейский союз, в отличие от национальных государств Европы, не нуждается в «жесткой» идентификации своих граждан до тех пор, пока он не включается в широкомасштабный процесс перераспределения». Таким образом, значительное увеличение количества граждан, идентифицирующих себя с политической системой ЕС, требуется для того, чтобы легитимировать полномочия Союза в финансовой и бюджетной сфере, как утверждают многие левые.

Заключительные выводы

Хотя Конституция не является революционным документом, Конституционный договор будет определять дальнейшее развитие Европейского союза в ближайшие десятилетия. То, каким образом он разрабатывался, стало настоящей инновацией, а окончательное соглашение было огромным достижением ЕС. Однако для вступления в силу, необходимо преодолеть наиболее трудное препятствие, а именно: ратификацию всеми 25 государствами-членами. Так как ратификация договоров всегда была сложным процессом (достаточно вспомнить Маастрихт), в настоящее время эта задача требует особого внимания. Отсрочка договора после его неодобрения на референдумах во Франции и Нидерландах, подтверждает это положение.

Сравнительный анализ федеративных систем, ставший основой данной статьи, мыслится автором как академический вклад в общественные дебаты о дальнейшем пути развития Европейского союза после провала ратификации Договора.

Пер. с англ. Н.А. Третьяковой

Summary

This article draws from the experience of some prominent federal and confederal systems in order to shed light on the transformations of the EU that may be brought about by the Constitutional Treaty signed in October 2004. It focuses in particular on four broad issues that appear to me to have a particularly strong bearing on the evolution of the EU. The first is the significance of the Constitutional Treaty itself, and the impact it is likely to have on the nature of the EU's political system. Secondly, there are questions of how the division of policy-making competences is likely to evolve and whether a dual or a co-operative form of con/federalism is taking roots. Here the evolving role of subsidiarity may be important, as several scholars have argued. Thirdly, how will dispute resolution between the two main levels of the EU system be managed and, in particular, is the balance between the judicial and the political elements likely to be altered? Lastly, how will the changing nature of the EU affect the practice of democracy in, and popular identification with, the Union, and what role will the evolution of collective identification with the individual European nations and with Europe as a whole play? The final section offers some reflections on the ratification process.