



Рышард Стемповски

**Об интеграции демократических европейских государств XX-XXI в.
Первые правительственные проекты
и теоретические концепции**

Современная дискуссия аналитиков об интеграции европейских государств полна размышлений о международном неолиберализме, неоинституционализме, социальном конструктивизме, транзакционизме, философии субсидиаризма и гражданской субъектности, неофункционализме и тому подобных концепциях, а мотивы, ранее введенные в интеграционный дискурс, отодвигаются в тень. По предложению главного редактора «Европы» я оставил в редакции – имея в виду Читателя, познающего проблематику европейской интеграции главным образом на основе публикаций на русском языке, – минимум сведений о первых правительственных проектах интеграции европейских государств, а также о главных теоретических концепциях интеграции в XX и XXI вв., однако без обращения к не известной мне русскоязычной литературе на данную тему*. Может быть, таким образом удастся вызвать

* Статья содержит прежде всего фрагменты и резюме фрагментов следующих публикаций автора: *Wprowadzenie do analizy polityki zagranicznej RP*, wydanie drugie rozszerzone, T. I, PISM, Warszawa 2007; *Projekty rządowe i koncepcje teoretyczne integracji państw europejskich w XX-XXI w. Skrypt i teksty urydnicowe do wykładu w Akademii Dyplomatycznej*, PISM, Warszawa 2007; *Normatywne podstawy prowadzenia polityki zagranicznej. Skrypt i wypisy do wykładu w Akademii Dyplomatycznej*, PISM, Warszawa 2008. Каждая названная публикация содержит также избранную библиографию по теме.

дискуссию с историками, юристами и политологами, пишущими по-русски? Может быть, мы вместе используем гостеприимные страницы «Европы»?

Будут рассмотрены такие темы: понятие интеграции государств, демократическое правовое государство, концепции европейского федерализма, федерализм в правительственных проектах (План Бриана 1930 г. и проект чехословацко-польской конфедерации периода второй мировой войны), новые концепции федерализма (польские эксперты правительства в изгнании во время второй мировой войны, итальянские федералисты в фашистском лагере для интернированных, авторы, принадлежащие к антифашистскому движению сопротивления, Гаагский конгресс 1948 г.), концепция функционализма Митрани, функционализм в правительственном проекте Монне и Шумана – в частности, будет представлен текст Плана Шумана, концепция неофункционализма Хааса и Шмиттера, концепция параллельной интеграции, сопоставление концепций интеграции и дезинтеграции, концепции суверенности и неофедералистская концепция.

1. Понятие интеграции государств

Всякая интеграция является сотрудничеством, хотя не каждое сотрудничество есть интеграция. Мы рассматриваем здесь интеграцию государств суверенных, т. е. добровольную интеграцию демократических правовых государств. Проекты, осуществлявшиеся Карлом Великим, Наполеоном, Бисмарком, Гитлером и Сталиным, рассматриваться нами не будут.

В понятие интеграции мы включаем как процесс интеграции, так и ее финальный продукт. Когда речь идет об интеграции в социальной группе, ее финальным продуктом является состояние коллективного сознания, но интегрирующиеся человеческие личности сохраняют свою психофизиологическую отдельность и постоянную свободу в вопросе о принадлежности к группе. Когда же интегрируются институты, конечным результатом этого может быть даже возникновение нового института и одновременно исчезновение

интегрируемых институтов. Интеграция государств является интеграцией институтов. Финальным продуктом интеграции государств может быть новое государство. Наиболее вероятным его устройством в таком случае является федеративная система. Членами такой федерации являются существовавшие ранее государства. Атрибутом суверенности обладает только государство.

2. Демократическое правовое государство

Институт демократического правового государства, с населением в границах территории государства, реализуемый посредством культуры, коллективности и политичности, характеризуют ныне такие главные черты:

а) функциональность и суверенность, т. е. адекватная деятельность центральной государственной власти как единственной уполномоченной в государстве на установление общеобязательного законодательства (в том числе налогового), т. е. превращение социальных отношений в правовые, и использование принуждения (включая физическое), а также иных адекватных средств применения данного законодательства;

б) гражданственность, т. е. свободное участие граждан в политике, проявляющееся, в частности, в выражении мнений, деятельности объединений, ведении экономической деятельности, в функциональной партийной системе и избрании репрезентативных органов государственной власти, а также в контролировании их ответственности посредством публичного дискурса;

в) гармоничность соединения принципов безопасности, гражданских свобод, развития науки и техники, образования, культуры и экономической деятельности, включая принципы надежности обязательств и управления объектом собственности;

г) концилиационность, т. е. обеспечение единства общности сознающих свою идентичность граждан;

д) кооперативность, т. е. поддержание отношений с подобными государствами и другими субъектами международного права;

е) коллективность, а в случае государства-члена ЕС – участие в установлении и достижении целей ЕС.

Институт государства не является физическим образованием, хотя им являются некоторые его составляющие и корреляты. Поэтому государство как целое не вполне дано в ощущениях и потому же существование такого института иногда подвергается сомнению (существует якобы лишь политическая власть и общество в «государственном пространстве»), так же, как иногда подвергается сомнению существование общества (существуют якобы лишь человеческие личности и общественные группы – например, сообщества), а государство как принимаемое понятие остается объектом интерпретации. Если общество (национальная общность?) теряет государство, то в общественном сознании по-прежнему может функционировать идея государства, а также проекты его восстановления, особенно тогда, когда утрата государства произошла в период уже продвинутого процесса создания нации. Для сравнения используются прежде всего концепции: дефиниция государства в панамериканской конвенции 1929 г. о правах и обязанностях государств, элитаристские теории, идеал государства в восприятии противников прогрессирующей европейской интеграции, марксистские, а также персоналистские (христианские), плюралистские и веберовские теории.

3. Концепции европейского федерализма

Термин «федерация» происходит от латинского *foedus*, означающего согласие по вопросу о достижении совместно избранной цели. Федерализм – это определение идеологии, общественного движения, концепции государственного строя, идея связи автономных субъектов (это касается не только государств). Здесь федерация – государство с федеративным устройством.

Вначале появлялись концепции объединения государств в союзы федерального типа (федерации, конфедерации) посредством инициального акта неинтегрированных государств, продолжающего такой союз. Такая интеграция была бы тем

легче, чем более подобны друг другу были бы интегрирующиеся государства, разве что процесс интеграции должен был бы охватить партнеров настолько неравных, что интеграция состояла бы в добровольном инкорпорировании «слабых» в «сильные». Такого рода скачкообразная интеграция выражалась бы в возникновении нового государства как одновременно начале и конце интеграции. Новое государство должно было бы стать конфедерацией или федерацией. Формула унитарного государства не предлагалась.

В конфедерации, в отличие от федерации, должны были бы участвовать – быть ее членами – суверенные государства. Федеративные концепции предполагали разнообразную степень объединения, от близкого к конфедерации до близкого к унитарному государству, с превращением прежних государств в штаты – члены федерации. По-разному также рассматривалась проблема равноправия членов конфедерации и даже федерации.

В период между двумя мировыми войнами в Европе появились концепция панъевропеизма и панъевропейское движение. В 1923 г. Рихард Николаус Куденхове-Калерги (1894–1972) опубликовал текст, озаглавленный «Пан-Европа». В 1923 г. он основал Панъевропейский союз в Вене, с 1948 г. стал деятелем Европейского движения.

Европейский вопрос состоит в том, говорил Куденхове-Калерги, что взаимная ненависть европейцев отравляет международную атмосферу и представляет собой проблему даже для наиболее мирно настроенных стран. Этот вопрос может быть решен лишь посредством создания союза народов Европы. Это произойдет либо добровольно – посредством создания панъевропейской федерации, либо путем насилия, в результате российского завоевания. Европа существует не как политический концепт, ее в политическом смысле образуют 26 демократических государств континента вместе с Исландией. Трудно будет получить поддержку такой Европе, признает автор, возникнут мнения, что без Англии и России этого нельзя будет назвать Пан-Европой или полной (*complete*) Европой. Такие возражения,

однако, исходят из теории и не имеют никакого политического значения. Сторонники Великой Европы не представляют себе Соединенных Штатов Европы без Англии (*sic!*). Если бы Британская империя стала членом Европейской Федерации, Европа выросла бы в силу, но потеряла в единстве, ибо разделилась бы на разбросанные англоязычные страны и единый комплекс европейских неанглоязычных стран. Главной целью европейской политики, утверждает автор, должно стать предотвращение российского вторжения. Существует опасность, что Германия обратится в сторону России, к которой она политически более близка, чем к западным государствам. Она не желает вступать в Лигу Наций, с Россией заключила Рапальский договор, и значительная часть ее населения надеется, что Германия в союзе с Россией сможет сломать версальскую систему и еще раз разделить между собой Польшу. Реконструкция Европы должна иметь федералистское и демократическое основание. Самым большим препятствием, однако, является вечное французско-немецкое соперничество. Ныне, перед лицом угрозы Европе, французские и немецкие интересы все более совпадают, утверждает автор «Пан-Европы». Когда Франция придет к выводу, что не сможет разгромить Германию без собственного самоуничтожения, она станет на мирный путь. Этот путь имеет лишь одну цель – Пан-Европу. Отсюда необходимость сотрудничества с демократической и мирной Германией, мир на основе справедливых военных компенсаций, таможенный союз с целью объединить немецкий уголь с французской железной рудой для создания панъевропейской промышленности железа и стали, заключение договора, регулирующего споры и безопасность, защита от России, совместная оборона перед лицом сил реакции, разоружение, совместное восстановление европейской экономики и финансов, создание панъевропейской федерации. Вместо того чтобы передвигать границы, их следует разрушить. Увенчанием панъевропейских усилий стала бы Конституция Соединенных Штатов Европы, по образцу Конституции США. Палата Наций (*Peoples*) насчитывала бы 300 членов (по одному на один миллион жителей), Палата Государств (*States* – следовательно,

может быть, «Штатов»?) имела бы 26 членов, по одному представителю от каждого европейского правительства. *This standard of love and of the spirit must, one day, fly from Portugal to Poland on the empire unified in peace and liberty.*

Это был проект принципиально конфедеративный (ибо подражание американскому образцу – уже Виктор Гюго писал о Соединенных Штатах Европы – не должно было бы привести к исчезновению суверенных государств), с сильным признаком секторальной интеграции (функциональной и конфедеративной, не федеративной). Обращает на себя внимание акцент, сделанный на необходимости французско-немецкого сотрудничества.

Подобные концепции пропагандировал выходивший с 1924 г. журнал «Пан-Европа». В 1926 г. в Вене заседал Панъевропейский конгресс, был создан Панъевропейский союз с отделениями во многих странах. Возникло также Общество поддержки Пан-Европы. Хосе Ортега-и-Гассет также выступил за панъевропеизм¹. Процессы концептуализации интеграции, а также связанные с этим объединения имели элитарный характер.

¹ В специальной литературе по данному вопросу функционирует тезис о том, что в конце первой мировой войны и в самом начале независимого существования Польши Юзеф Пилсудски выдвигал идею федерации, объединяющей страну с ее восточными соседями. На самом деле Пилсудски был, правда, сторонником согласования интересов поляков, литовцев, белорусов и украинцев (добавим: на основе территориального, а не этнического принципа), стремился к сотрудничеству этих стран с Польшей в соответствии с польскими государственными интересами, знал федералистские взгляды своих товарищей в Польской социалистической партии и, вероятно, до определенной степени их разделял, но именно ПСП, и только она, выдвинула в Польше (1918) проект создания федерации, а точнее конфедерации, на землях, охватывавших приблизительно территорию польского государства до первого раздела Польши Австрией, Пруссией и Россией (1772). Однако идея федерализма после 1918 г. была в Европе довольно живой. В двадцатые годы Польскую организацию федералистов возглавил Станислав Эстрихер, ректор Ягеллонского университета, историк права. Федералисты действовали также в польском пацифистском движении и в академических кругах друзей Лиги Наций, главным образом в Варшаве и Кракове. В 1926 г. был создан Академический союз пацифистов, а его краковская организация была в Польше самой многочисленной, самой деятельной и влиятельной организацией такого рода. Моделью для польских федералистов были Швейцария и Соединенные Штаты, т. е. федерации, а не Польско-Литовская Уния (XIV-XVIII в.).

4. Федерализм в правительственных проектах

(а) Французский правительственный проект (1929-1930)

Главным автором проекта был Аристид Бриан. Федеральный европейский союз – гласил меморандум французского правительства² – должен усилить Лигу Наций и не направлен против других государств. Он не может также ослабить суверенность государств-членов, а наоборот – федеральная связь европейских правительств (*sic!*) должна укрепить члены этого объединения, фактически действующего под контролем Лиги Наций. Укрепится позиция каждого государства, ибо его особый гений лишь в совместном действии обретет свою полную реализацию. Представители правительств государств-членов должны были создать *Conférence Européenne* (СЕ) – руководящий орган, действующий по согласованию с Лигой Наций. Председатели СЕ ежегодно должны были подвергаться ротации. Постоянным исполнительным органом должен был стать Политический комитет, состоящий из меньшего числа членов, чем СЕ. Его состав, компетенции и порядок деятельности определит СЕ. Экономика должна была быть подчинена политике, продвижение к политическому союзу должно было определяться требованиями безопасности, и поэтому следовало вначале создать политический союз. В противном случае самые слабые государства (*nations les plus faibles*) были бы политически подчинены государствам высокоорганизованным (*états les plus fortement organisés*), промышленно доминирующим. Самопожертвование ради общего дела должно было быть производной роста доверия и успокоения разума, самопожертвование, требовавшее введения истинно либеральных таможенных тарифов. (Не было ли это предусмотрительное обещание создания компенсационного механизма, касающе-

² *Mémorandum sur l'organisation de l'Union Fédéral européenne*, Paris, 1er mai 1930 // Archiwum Akt Nowych w Warszawie (AAN), zeszyty „Ambasada RP w Berlinie”, sygn. 1518. Текст этого меморандума см. также: A. Fleury, L. Jilk (ed.), *Le Plan Briand d'Union fédéral européenne. Perspectives nationales et transnationales, avec documents. Actes du colloque internationale tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991*, Peter Lang, Bern 1998.

гося выравнивания экономического неравенства как компенсации социальных расходов на сотрудничество при создании условий мира в Европе?) Построение федерации должно руководствоваться не идеей единства, а идеей союза (*une fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité*). В меморандуме мы читаем о том, что следует обеспечить коллективную солидарность (*solidarité collective*) в согласовании политических позиций, которые касаются судьбы этой европейской общности (*communauté européenne*). Пакт экономической солидарности должен был охватить таможенную политику: образование общего рынка – *marché commun* – с целью поднять до максимума уровень благосостояния на всей территории европейского сообщества. (Возможно, это позитивистский утилитаризм Бенгама?) Можно было бы безотлагательно рационализировать организацию производства и обмена в европейском масштабе посредством постепенной либерализации (*libération progressive* – не является ли это соответствием нынешней *deregulation*?) транзита благ, капитала и людей. (Не называются услуги и информация, с учетом требований национальной обороны каждого государства.) Экономическое сотрудничество должно было охватить такие вопросы, как реализация требований Лиги Наций в области контроля над картелями и промышленными союзами; изучение предполагаемых последствий снижения таможенных тарифов и т. д.; координация строительства (автострад, каналов и т. п.); развитие коммуникаций (в том числе связи, радио, телефонии) и транзита; развитие кредитования, в особенности в пользу менее развитых регионов Европы и т. д.; регулирование социальных последствий интраевропейской миграции, например, в области права на труд, страхования; улучшение условий сохранения здоровья; интеллектуальное сотрудничество (вузы, библиотеки, отношения в области литературы и искусства, централизация исследований (*sic!*), печать и транспортировка газет и т. д.); межпарламентские отношения; управление.

Анализ французского проекта, представленный польским делегатом Лиги Наций министру иностранных дел Августу

Залескому, был однозначно негативным, хотя неполным³. Ответ польского правительства, данный заместителем госсекретаря в МИДе, Альфредом Высоцким, был явно положительным, хотя не окончательным⁴, и формулировался, вероятно, с сознанием скептицизма польского общественного мнения в отношении плана Бриана.

Официальный анализ и британский ответ показывают⁵, как нереалистично было в то время ожидание успеха такого рода интеграционного проекта. Здесь действовали прежде всего такие факторы, как а) позиция гегемона в мировой системе (в Соединенном Королевстве еще существовала иллюзия, что негативные для него результаты войны 1914-1918 гг. возможно исправить, а значение великого кризиса для падения тогдашнего гегемона должно было еще лишь проявиться; б) британская забота об удержании равновесия сил на континенте; в) использование британским правительством отношений с США для ведения европейской политики; г) функционирование колониальной системы. За британскими документами явно стоит профессионализм *Foreign Office*.

Официальный анализ и немецкий ответ показывают⁶, что Германия подвергла проект сомнению главным образом по причине неприятия его стабилизационных последствий. Ибо

³ Franciszek Sokal, *delegat RP przy Lidze Narodów, do ministra spraw zagranicznych w Warszawie, 28 maja 1930 r.*, AAN, zespół „Ambasada RP w Berlinie”, sygn. 1518, k. 18-32.

⁴ *Réponse du Gouvernement Polonais au Mémoire Français relatif à un régime d'Union européenne*, AAN, zespół „Ambasada RP w Berlinie”, sygn. 1518, k. 39-40, „tekst odpowiedzi polskiej na memorandum rządu francuskiego w sprawie Unji Europejskiej [...] doręczonej dnia 10 lipca b.r. panu Chargé d’Affaires francuskiemu w Warszawie”, załącznik do pisma kierownika wydziału w Departamencie Politycznym MSZ, dr. Władysława Okołówskiego, do placówek, 17 lipca 1930 r.

⁵ *Memorandum on the Proposals Made by M. Briand*, Foreign Office, July 3, 1930; *Reply of His Majesty's Government to M. Briand's Memorandum*, July 16, 1930; *Summary of the Replies of Governments to M. Briand's Memorandum*, Foreign Office, August 22, 1930 – W.E. Llewellyn, B. Rohan (eds.), *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, seria 2, t. 1, Her Majesty's Stationery Office, London 1946.

⁶ *Summary of the Replies of Governments to M. Briand's Memorandum*, Foreign Office, August 22, 1930, Woodward, Butler, op. cit.

она, ранее вынужденная принять локарные решения относительно западных границ, стремилась также к изменению границ с Польшей.

Проект Бриана служил сохранению французской инициативы в европейской политике, особенно в отношении Германии. У него не было никаких шансов на реализацию, потому что такого рода идея скачкообразной интеграции потребовала бы кардинально иного уровня отношений в Европе, даже сегодня еще не существующего. Однако он выражал поиски формы, служащей развитию экономики. Его фиаско выразилось также в том, что к нему никогда больше не возвратились, даже в федералистском движении. На него не ссылались даже тогда, когда чехословацкие и польские политики вели переговоры о проекте конфедерации, содержащем элементы, подобные проекту Бриана⁷.

(б) Проект чехословацко-польской конфедерации

Это был второй и в то же время первый в Европе правительственный проект, ставший предметом международных переговоров.

11 ноября 1940 г. была издана совместная декларация правительства Польши и временного, еще не признанного великими державами правительства Чехо-Словакии. Декларация предусматривала создание «объединения» обоих государств. Дата была символической, но декларация была также ответом на немецкие проекты нового порядка в Европе и содержала осуждение четко обозначенных в ней действий Германии на оккупированных территориях (часть II декларации). В части I она объявляла о следующих соглашениях:

«Оба правительства считают необходимым [*imperative*] торжественно заявить уже теперь, что Польша и Чехословакия, раз и навсегда закрывая период прежних взаимных обвинений

⁷ См.: A. Fleury, L. Jílk (red.), *Le Plan Briand d'Union fédérale européenne. Perspectives nationales et transnationales, avec documents. Actes du colloque internationale tenu à Genève du 19 au 21 septembre 1991*, Peter Lang, Bern 1998.

и споров и принимая во внимание общность их основных интересов, полны решимости по окончании нынешней войны как независимые и суверенные государства вступить в более близкое политическое и экономическое объединение [*association*], которое стало бы основой нового порядка в Центральной Европе и гарантией ее стабилизации. Оба правительства, кроме того, выражают надежду, что в связи с этим сотрудничеством, опирающимся на уважение свободы народов, принципов демократии и человеческого достоинства, к ним присоединятся другие страны в названной части континента. Оба правительства полны решимости уже теперь тесно между собой сотрудничать ради защиты их общих интересов и подготовки к будущему объединению обеих стран»⁸.

Конфедеративный проект польского и чехословацкого правительств стал публично известен 24 сентября 1941 г., когда на второй конференции восьми европейских правительств оккупированных государств (Бельгия, Чехословакия, Греция, Голландия, Югославия, Люксембург, Норвегия и Польша), при участии инициатора конференции министра Энтони Идена, а также посла СССР в Лондоне Ивана Майского, оба правительства демонстративно объявили о своем намерении создать после войны чехословацко-польскую конфедерацию.

Несколько дней спустя совместное чехословацко-польское заявление от 11 ноября 1941 г. информировало о ведении подготовки к созданию конфедерации и обещало приступить к подробной работе над принципами конфедерации, утверждая при этом, что чехословацко-польская конфедерация должна стать ядром политической и экономической организации их региона Европы, представляя собой один из необходимых элементов нового, демократического порядка в Европе. Как бы ссылаясь на эту идею, 14 января 1942 г. делегаты правительств Чехословакии, Польши, Югославии и Греции, участвовавшие в нью-йоркской конференции Международной организации труда, создали Совет планирования Цент-

⁸ Цит. по: P. Wandycz, *Czechoslovak-Polish Confederation and the Great Powers 1940–42*, Greenwood Press Inc., Westport 1979, s. 129, Appendix 1).

рально-Восточной Европы. Днем позже югославское и греческое правительства издали совместную декларацию о намерении создания Балканского союза. 19 января 1942 г. было заключено чехословацко-польское соглашение, обнародованное 23 января, которое содержало (а) утверждение, что обе конфедерации – чехословацко-польская и греческо-югославская – будут представлять собой фундамент безопасности и благосостояния (*prosperity*) зоны, расположенной между Балтийским и Эгейским морями, а также (б) принципы проектируемой чехословацко-польской конфедерации. 24 февраля 1942 г. в правительственной декларации председателя Совета Министров, представленной Национальному Совету, премьер Владыслав Сикорски утверждал: «Федеративные блоки наций, созданные рационально и целенаправленно на территории Европы, введут и обеспечат новый порядок и защитят мир от опасности войны»⁹.

В декабре 1942 г. Сикорски во время своего визита в США был приглашен в *Overseas Press Club*. Там он сказал:

«В отношении будущего европейского порядка я должен прежде всего сказать, что естественный инстинкт самосохранения вызывает стремление народов к установлению международной связи между людьми, любящими мир, людьми, которые, живя в мире, подвергаются опасности нападения со стороны агрессивных соседей, [поэтому] тенденция к созданию федерации является особенно сильной среди народов Центральной и Восточной Европы. Реализация той идеи, пламенным сторонником которой я являюсь, не только обеспечит безопасность народам, живущим между Германией и Россией, образуя своего рода международную семью, но и создаст нечто вроде санитарного кордона для советской России, всегда так заботящейся о своей безопасности. Такая мирная семья была бы гарантией не только безопасности, но и стабилизации и

⁹ *Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939–1945, słowo wstępne Ryszard Kaczorowski, Lech Wałęsa; przedmowa Adam Strzembosz, Wydawnictwo Kopia sp. z o.o., Warszawa 1995, s. 77 części obejmującej rok 1943.*

экономического развития посредством создания возможности экономического обмена в большом масштабе. Как представитель Польши, я имею право высказаться на тему конфедерации, потому что уже пять веков назад Польша образовала успешную конфедерацию соседствующих в этом регионе государств. Во время нынешней войны Польша борется не только за свою собственную свободу. Согласно многолетней традиции, она борется также за реализацию одной из своих древнейших максим: «союз свободных со свободными на принципах равноправия»¹⁰.

В начале 1943 г. Сикорски дал интервью очень популярному в США еженедельнику «*Collier's*»:

«Конец нынешней войны должен сопровождаться объединением малых народов Европы с целью обеспечения их собственной безопасности и экономического развития. Идеалом было бы создание Соединенных Штатов Европы. К сожалению, я сомневаюсь, что такого рода союз был бы ныне возможен. Интересы и культуры европейских народов все время слишком различны, чтобы позволить объединить их всех в одно государство. Тем не менее, европейская система может быть организована на подобных основаниях. Времена, когда каждый из народов мог верить, что он в состоянии самостоятельно отразить потенциального агрессора, давно прошли. В [таком] союзе сила, а сила является гарантией мира. Правительства Польши и Чехословакии пришли к соглашению по вопросу послевоенной федерации. Подобный договор подписали Югославия и Греция. Польское правительство под моим руководством поддерживает федерацию Центрально-Восточной Европы. Народы Польши, Чехословакии, Югославии и Греции должны стать членами этой великой федерации Центральной Европы, а позже к ним присоединятся реабилитированные народы, временно попавшие под влияние Гитлера. Такая конфедерация, простирающаяся от Балтики до Средиземного моря, обеспечила бы безопасность перед лицом

¹⁰ Цит. по: F. Gross, *Konfederacje i federacje europejskie. Rodowód i wizje*, Instytut Studiów Politycznych, Warszawa 1994, s. 65–66.

немецкой агрессии и в то же время стала бы барьером безопасности для западной границы России, учитывая возможный *Drang nach Osten*. [...] Поскольку в этой войне мы воюем за демократию, мир должен принести с собой продолжение этой структуры в конфедеративной форме [...]»¹¹.

Подобную мысль, хотя и выраженную более обобщенно, мы находим в речи президента Владыслава Рачкевича, произнесенной в том же году по случаю годовщины принятия Конституции 3 мая, транслировавшейся *BBC* на Польшу:

«Мы должны мобилизовать все наши усилия, чтобы приближающийся мир принес не только полагающуюся нам справедливость, но и реализацию польской политической концепции в области организации той части Европы, в которой находится наше государство. Лучшим историческим выражением этой концепции была Республика Польша до разделов – пожалуй, первое в Европе государство, созданное по доброй воле нескольких народов. Стремясь в настоящее время к созданию на центрально-восточной европейской территории между двумя морями сильного союза свободных народов, Польша принимает концепцию, соответствующую своей исторической традиции. Лишь такой блок, не направленный против ни одного другого государства, кроме тех, которые в будущем снова бы выступили с агрессивными лозунгами, может обеспечить мир и процветание этой части Европы. Да будет мне позволено выразить надежду, что эти стремления народов Центрально-Восточной Европы будут не только уважаться, но в то же время будут признаны их ценным вкладом в будущую организацию мира. По моему глубочайшему убеждению, наступающая эпоха, если она не станет зрительным залом катастрофы, подобной нынешней, не должна быть ни эпохой нового империализма, ни эпохой доминирования больших народов над малыми. Она не должна характеризоваться господством силы над правом. В рамках общей организации безопасности и экономического и культурного

¹¹ *Ibid.*, s. 66–67.

сожительства каждый народ должен иметь возможность внести свои ценности в общую сокровищницу материальных и моральных благ человечества, как и иметь право пользоваться этой сокровищницей. [...] Послевоенная система отношений в мире должна опереться на Атлантическую хартию, представляющую собой как бы современную *Magna Charta Libertatum* народов мира. [...] В окончательном итоге идеалы свободы, справедливости и уважения человеческого достоинства будут осуществлены не только в отношении государства к своим гражданам, но и во взаимоотношениях народов и государств»¹².

В это же время существовали и другие инициативы польского правительства. Осенью 1941 г. Юзеф Ретингер (1888-1960) выдвинул концепцию интенсификации сотрудничества названных выше восьми правительств. Сикорски это одобрил, и третья встреча представителей этих восьми оккупированных государств (по-прежнему без Франции) произошла по польской инициативе в качестве завтрака, данного послом Эдвардом Рачиньским для премьеров и министров иностранных дел оккупированных государств. Правительство Сикорского укрепляло свою позицию в отношении британцев, Польша определяла свою роль в движении европейского сотрудничества, уже не только центральноевропейского. Встречи такого рода имели много общего с федерализмом. Ибо концепция Ретингера-Сикорского состояла в создании соглашения восьми правительств континентальных государств с похожим статусом (среди них не было крупных держав) и согласованной целью.

Проект этой конфедерации имел значение для внутренней политики. Политики и военные из обеих стран говорили о

¹² Цит. по: А.К. Kunert (red.), *Dziennik Ustaw RP, część II, Dział Nieurzędowy // Rzeczpospolita Polska czasu wojny. Dziennik Ustaw RP i Monitor Polski 1939-1945, słowo wstępne Ryszard Kaczorowski, Lach Wałęsa; przedmowa Adam Strzembosz, Wydawnictwo Kopia, Warszawa 1995, s. 41-43 części obejmującej rok 1943). Рачкевич ссылался, в частности, на исследования, проводившиеся в то время в лондонском польском Министерстве по вопросам подготовки мирного конгресса.*

конкретных проектах решений в области конституции, организации вооруженных сил, валюты, таможни и т. д. – однако эти разговоры не принесли законченных проектов. Ни одна из сторон не дозрела до интеграции. Но переговоры имели также тактическое значение. Тактическая функция проекта конфедерации выходила за пределы внешней политики и проявлялась в том, что федерализм (а) представлял собой привлекательную формулу, обогащающую пропаганду идеи независимой государственности, (б) укреплял легитимацию центра государственной власти в изгнании, (в) функциональная привлекательность федералистских концепций была очень важной (главной?) причиной их выдвижения. Федерализм как тактический компонент сильнее обозначился в политике Бенеша, слабее – Сикорского.

Правительство Сикорского стремилось к конфедерации, но хотело назвать ее федерацией, по причине особого содержания термина «конфедерация» в истории Польши. Документы указывают на проектирование конфедерации. Нет концепции системы органов принятия решений и подсчета в ней голосов в области компетенции органа (органов) конфедерации по отношению к общей политике (оборонная политика и внешняя политика). Экономика была бы в принципе прерогативой стран-членов (две валюты!), существовал бы только таможенный союз.

Можно предположить, что, если бы переговоры достигли высшего этапа конкретизации, эволюции, вероятно, подверглись бы основные принципы. Если бы перевесило стремление к интеграции, что представляется невероятным, органам конфедерации были бы приданы, возможно, более широкие компетенции. Условия войны «политизировали» проект, отодвигая экономическую проблематику на задний план. Таким образом логика интеграционных процессов преворачивалась.

Проект конфедерализации Польши и Чехословакии превышал возможности международного воздействия польского правительства. Сталин, конечно, не хотел никакой федерации

там, где намеревался своими методами установить советское господство. И поэтому британцы, вначале сторонники такой интеграции, изменили свою позицию, как раз под влиянием Советов, так же, как в других вопросах, связанных с польско-советскими отношениями. Чехи опасались всего, что создавало хотя бы видимость антисоветской политики, и из переговоров о конфедерации вышли, тем более что уже думали о придании законной силы выселению судетских немцев и для реализации этого проекта нуждались также в советской поддержке, а не только в согласии западных союзников. Польский отказ от объединения переговоров по вопросу о конфедерации с переговорами о Заолзье также вызывал неприятие чехов¹³. Скачкообразно проведенная политическая интеграция, сведенная в принципе к обороне и иностранным делам, была бы в то время возможна лишь как построение позиции в отношении соседних государств, в том числе СССР. Это понимали в Москве и посредством воздействия на чехов чехословацко-польские переговоры торпедировали. Естественно, позиция польского правительства по отношению к сталинской России после раскрытия катынского преступления сыграла существенную роль в формировании тактики британцев и Советов, а также чехословацких политиков.

5. Новые концепции федерализма

а) польские министерские эксперты в Лондоне

Министерские специалисты требовали создания «блока государств Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы»,

¹³ См.: M.D. Brown, *Dealing with Democrats. The British Foreign Office and the Czechoslovak Emigrés in Great Britain, 1939-1945*; Peter Lang, *Europäischer Verlag der Wissenschaften*, Frankfurt am Main 2006; M.K. Kamiński, *Edvard Benes kontra Władysław Sikorski*, Wydawnictwo Neriton – Instytut Historii PAN, Warszawa 2005; T. Kisielewski, *Federacja Środkowo-europejska. Pertraktacje polsko-czechosłowackie 1939-1943*, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1991; I. Stovicek, J. Valenta (eds.), *Czechoslovak-Polish Negotiations of the Establishment of Confederation and Alliance, 1939-1944*. Czechoslovak Diplomatic Documents, Publishing Mouse carolinum and the Institute of History, Academy of Science of the Czech Republic, Prague 1995.

который – в первом варианте – образовал бы одну «федерацию», а во втором варианте – две «федерации» (первая: Литва, Польша, Чехословакия, Венгрия и Румыния; вторая: Югославия, Албания, Болгария и Греция), причем во втором варианте некоторые государства должны были бы принадлежать к обеим «федерациям» с целью обеспечения сотрудничества между этими «федерациями». Авторы данной концепции предусматривали необходимость совместных действий с Францией и Великобританией вне всякого интеграционного контекста, в панъевропейском масштабе.

Проектировавшийся блок должен был состоять из стран «фактического экономического недоразвития». Авторы министерской разработки считали, что «большие экономические территории, имевшие свои отдельные региональные черты, не исчезнут при дальнейшем развитии мировой экономики, поскольку невозможно устранить различия, вызванные экономическим положением, культурным характером и естественными условиями отдельных зон земного шара. Эти различия на территории Европы так значительны, что было бы большой и чреватой последствиями ошибкой, если бы существовало стремление к созданию из Европы одной огромной экономической единицы, реализующее таким образом неосознанно империалистические цели». Обрекая эти страны на вечное «фактическое экономическое недоразвитие» (они опередили здесь исследователей Третьего мира второй половины XX века – Андре Гундера Франка, Самира Амина и других), авторы разработки видели, однако, возможность улучшения положения государств проектировавшегося блока. Существование этих «федераций» могло бы вести в отдаленном будущем к «экономической унификации», но страны этого «блока» должны были быть охвачены «рамками более свободных экономических связей», т. е. «объединения», находящего свое «выражение в унификации экономического законодательства, в единой коммуникационной системе, в объединении монетарно-кредитных систем, в устранении препятствий для свободного транзита людей, капиталов и товаров».

Немецкое экономическое превосходство над государствами блока было бы неизбежно, но не в отношении Польши и «частично» Чехословакии. Ибо Польшу больше всего бы заботили обороты с Соединенным Королевством и Соединенными Штатами. Авторы высказывались против прежних проектов создания Придунайского союза как орудия немецкого империализма. В проектируемый блок Центрально-Восточной и Юго-Восточной Европы нельзя было также допускать Австрию. Ибо авторы предсказывали, что через некоторое время она начнет играть роль «немецкого троянского коня» (*sic!*). Хотя эта министерская концепция не представляла собой законченного проекта конфедерации, размышления над экономикой и будущим экономическим союзом делали возможной дискуссию по интеграции в истинном значении этого слова, хотя и не в перспективе федерализма, а скорее неполного функционализма, т. е. с указанием на ограниченную секторальную интеграцию¹⁴.

Конфедеративные стремления польского правительства несомненно способствовали распространению среди поляков ожиданий нового порядка в Европе и представляли собой контраст по отношению к нацистским проектам Германии. Свидетельством этих ожиданий были также тогдашние публикации таких разных авторов, как Адам Добошиньски, Ежи Бронислав Браун, Станислав Стшетельски, Мечислав Шерер, Станислав Пстроконьски, а также Польской социалистической партии. Лишь польские коммунисты, пребывавшие в Москве, выступили, конечно, против федерализма.

Следовало бы все же заметить, что тогдашние польские представления об интеграции находились в федералистском движении, которое стремилось к созданию европейской федерации путем инициального конституционного акта.

¹⁴ Все цитаты приведены по: J. Juchnowski, J. Tomaszewski (red.), *Europa i integracja europejska w polskiej myśli politycznej XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2003, s. 78–91.

б) концепции итальянских левых

В изоляции от всей остальной Европы, на острове Вентотене (Поцианские острова в Тирренском море, между Римом и Неаполем), на котором Муссолини интернировал своих коммунистических и социалистических противников, в августе 1941 г. возникает новая концепция. Ее авторами являются Эрнесто Росси и Альтьеро Спинелли. Следует отменить деление Европы на суверенные государства, пишут они. Общественная поддержка федеральной реорганизации Европы растет вместе с убеждением, что ни одно государство не выдержит соперничества с милитаризированной Германией, а немецкое государство не удастся разделить на части или контролировать после победы над ним. Европейская федерация дала бы возможность каждому государству (*sic!*) развивать национальную жизнь, лишая в то же время государство того элемента суверенности, который способствует развитию эгоистических целей, она бы создала также и использовала корпус общеобязательных норм международного права. Существование федеральной власти (исполнительной) навсегда исключило бы ведение эксклюзивной политики, дало бы этой власти исключительную компетенцию формирования вооруженных сил (ответственных также за внутренний порядок), дало бы возможность вести внешнюю политику, урегулировать границы между государствами-членами (*sic!*) и обеспечило бы справедливое отношение к национальным меньшинствам, разрушило бы протекционистские барьеры и предотвратило их новое возникновение, ввело бы федеральную валюту, обеспечило бы гражданские свободы на территории федерации, управляло бы колониями (*sic!*), т. е. территориями, еще не способными к ведению самостоятельной государственной жизни. С этой целью необходимы судебная система и администрация как институты, независимые от государств-членов федерации. Федерация должна облагать налогами (непосредственно). Она должна также иметь представительский орган и орган государственного контроля.

Неизвестно, имели ли авторы перед собой в качестве образца историю городов Италии эпохи Ренессанса, объединившихся в союзы, а затем совместно образовавших итальянское государство. Но мы знаем, что Спинелли годом позже написал текст *Соединенные Штаты Европы и разные политические течения*, а еще позже стал комиссаром в Брюсселе, членом Европейского парламента как независимый (беспартийный) коммунист и соавтором парламентского (ЕП) проекта конституции ЕС¹⁵.

в) федералистские концепции движений сопротивления

В свою очередь, представители европейских движений сопротивления (не представители правительств), встречавшиеся в Женеве с мая до июля 1944 г., редактировали свою собственную декларацию по вопросу о создании европейской федерации. Они пришли к выводу, что на период, предшествующий возникновению всемирной федерации, гарантирующей всеобщую безопасность, государства-члены ФС (Федеральный союз - *Federal Union*) должны – перед лицом фиаско Лиги Наций – незамедлительно передать ФС свои суверенные права в области обороны, отношений с государствами за пределами ФС, международного обмена и транспорта/связи. Правительство ФС отвечало бы в масштабе своих компетенций перед народами (*peoples*), а не перед правительствами государств-членов. Верховный суд разрешал бы споры между государствами-членами, а также между ними и ФС. Таким образом, мы имеем дело с проектом конфедерации, перерастающей в федерацию. Надгосударственный орган с компетенцией в области обороны и внешней политики – это черта федеративной формулы, так же как принцип ответственности данного органа перед обществами (а не правительствами), а постоянное существование государств-членов ФС является чертой конфедеративной формулы и даже формулы между-

¹⁵ S. Pistone, *Altiero Spinali and a Strategy for the United States of Europe* // „The European Union Review” 2000, t. 5, nr 1, s. 57-64.

народной организации. Трудность однозначного определения потенциальной субъектности проектируемого ФС предвещает более поздние размышления о статусе Европейского союза.

г) федерализм 1945-1946 гг.

В конце войны снова заявляет о себе Куденхове-Калерги. 14 марта 1945 г. от имени участников нью-йоркской Панъ-европейской конференции он провозглашает Декларацию европейской взаимозависимости. В списке четырнадцати подписантов мы находим Феликса Гросса и еще одного поляка, Вацлава Ледницкого, профессора Ягеллонского университета с 1937 г., впоследствии профессора американских университетов. Декларация является призывом к президенту и Конгрессу США о помощи в создании Европейской конфедерации и противодействии «разделу нашего континента или его разделению на зоны влияния», которые «приведут в ближайшем будущем к третьей мировой войне». Авторы этой декларации требовали ликвидации централизованного немецкого государства, чтобы предотвратить возникновение Четвертого рейха. Они планировали конфедерацию с институтами координационного Европейского совета, Верховного суда, вооруженных сил, гарантиями гражданских прав и свобод, правом самоопределения для народов, испытывающих трудности, «свободой от эксплуатации», общим европейским рынком и общей валютой, а также коммуникационной системой, при полном уважении суверенности государств-членов.

С поддержкой европейской интеграции, понимаемой как федеративная форма, в 1945 г. выступают такие разные люди, как бельгийский социалист Поль-Генри Спаак и папа Пий XII. В освобожденном Париже собирается конференция федералистов (май 1945 г.). Осенью 1945 г. в Палестине появляется брошюра Станислава Пстроконьского, польского офицера запаса, выдвигающего проект «Европейского союза». В швейцарском Гертенштайне возникает Европейский союз федералистов. Появляется много публичных высказываний – различ-

ного содержания и степени торжественности, содержащих концепцию интеграции.

7 мая 1946 г., через год после победы союзников над Германией, Юзеф Ретингер выступает в Лондоне с лекцией в Королевском институте международных проблем, и в этот же день и в этом же месте (*Chatham House*) было положено начало новому Европейскому движению. Его первым генеральным секретарем становится инициатор этого предприятия – Ретингер. Теперь он уже может совершить следующие шаги.

В качестве сторонника создания европейской федерации вскоре заявляет о себе Черчилль, с 1945 г. снова не член правительства. Однако он явно думает о западноевропейской федерации, ибо 5 марта 1946 г. в Фултоне (США) напоминает уже ранее известное понятие железного занавеса и говорит, что «он тянется поперек континента, от Щецина на Балтике до Триеста на Адриатике» (новые немецкие государства еще не существуют). 19 сентября 1946 г. он выступает по случаю присвоения ему звания почетного доктора Цюрихского университета. Хотя он говорит, что *we must build a kind of United States of Europe*, главную роль, однако, определяет для Франции и Германии, видя Соединенное Королевство в роли друга и спонсора этой федерации, но не ее члена. Он явно держится за свою старую формулу: *we are from Europe, but not of it*¹⁶. Он считает, что новой федерации будет необходимо сотрудничество с Соединенным Королевством и *Commonwealth* (Содружеством Наций), мощными Соединенными Штатами Америки и – несмотря ни на что – с Советской Россией.

Федералисты, собравшиеся в 1946 г. на первом послевоенном международном конгрессе в Гертенштайне, выдвигают требование создания Европейского союза как региональной организации ООН, ссылаясь на концепцию Бриана. В том же году возникает *Union des Fédéralistes Européens*.

¹⁶ Цит. по: S. Trevor, sir N. William (eds.), *Building European Union. A documentary history and analysis*, Manchester University Press, Manchester-New York 1997, p. 6.

г) федералистские концепции Гаагского конгресса

В 1948 г. многочисленные организации, состоявшие из людей, активно поддерживавших идею объединенной Европы, «координировавшиеся Юзефом Ретингером, бывшим советником в то время уже покойного генерала Владыслава Сикорского, шефа лондонского польского правительства в изгнании во время войны», устроили широкомасштабный Европейский конгресс в Гааге¹⁷. Одной из этих многочисленных организаций была Европейская лига экономического сотрудничества (*The European League for Economic Cooperation*), о которой мы читаем на интернет-сайте федералистов:

«В 2006 г. Европейская лига в интересах экономического сотрудничества, основанная в 1946 г. бельгийцем Паулем ван Зееландом, поляком Юзефом Ретингером, голландцем Питером Керстенсом, к которым вскоре присоединились такие европейские деятели, как Эдмон Жискар д'Эстен, Гарольд Батлер из Соединенного Королевства и Герман Абс из Германии, отмечала шестидесятую годовщину своего существования. Лига не превратилась в массовое движение, но была в числе организаций-основателей Европейского движения, начало которому было положено в Гааге в 1948 г. Лига не является лоббистской организацией, отстаивающей интересы определенного сектора или профессии, это и не *think-tank*, объединяющий группы исследователей. Ее можно назвать «группой интеллектуального давления» на службе европейскому проекту, выполняющей свою миссию, сохраняя полную независимость от частных и государственных учреждений. Данная миссия занимается образованием собственных членов путем распространения среди них информации и организацией дискуссий по значимым европейским вопросам.»¹⁸.

7-10 мая, вновь используя разницу в окончании войны, это Европейское движение собрало 750 государственных деятелей из всей Западной Европы. В частности, участие приняли

¹⁷ *Encyclopaedia Britannica*, „History of Europe”.

¹⁸ www.elec.easynet.be/index.htm.

Спаак, де Гаспери, Черчилль, Шуман, Аденауэр и многообещающий молодой человек по фамилии Франсуа Миттеран. Хотя Польша, зависимая от СССР, не была представлена, работу конгресса координировал пребывавший в эмиграции поляк – малозаметный на фоне политических фигур первого плана из стран Западной Европы, но и избегающий особой известности Юзеф Ретингер. Конгресс призвал к созданию политического и экономического союза, Европейского собрания и Европейского трибунала по правам человека.

Политическая резолюция Гаагского конгресса констатировала, что созданные прежде организации (указание на Брюссельский договор) недостаточны. Европейские государства должны передать и объединить (*transfer and merge*) часть своих суверенных прав, чтобы обеспечить общую политическую и экономическую деятельность ради интеграции и соответствующее развитие их общих ресурсов. Необходимым является создание Европейского собрания, состоящего из избранных национальными парламентами депутатов и призванного:

- а) побуждать и выражать европейское общественное мнение,
- б) издать заключение по вопросу о средствах постепенного введения экономического и политического союза в Европе,
- в) изучить правовые и конституционные последствия возникновения такого союза или федерации, а также ее экономические и социальные результаты,
- г) подготовить необходимые планы.

Такой союз или федерация должны быть открыты для всех демократически управляемых государств, государств, стремящихся к соблюдению Хартии прав человека (*Charter of Human Rights*; 10.XII.1948 г. Генеральная ассамблея ООН утвердила Всеобщую декларацию прав человека). Следует создать комиссию для разработки проекта такой Хартии и установления норм, которых государство должно придерживаться, если оно хочет заслужить звание демократического. Государство ни в коем случае не может претендовать на это название, если не гарантирует своим гражданам - *de facto* и *de iure* – свободы

мысли, собраний и выражения мнения, а также права на создание политической оппозиции. Европейское собрание должно подготовить создание Трибунала справедливости, перед которым гражданин сможет обжаловать любое нарушение Хартии прав человека. Решением политических и экономических вопросов Германии будет ее объединение в федерализированной Европе. Резолюция не исключает возникновения различных союзов и федераций на территории Европы, при условии, что они не могут быть направлены против других государств. Собрание требует постепенного введения демократической социальной системы. Одной из целей должно стать улучшение стандартов на зависимых территориях (это название не использовано). Создание объединенной (*sic!*) Европы является основным элементом создания объединенного мира.

Резолюция по вопросу об экономике и социальным проблемам относилась к торговле, валюте, производству и рабочей силе. По последнему вопросу участники конгресса решили поддерживать как можно более широкую мобильность рабочей силы и обеспечение мигрирующему населению таких же условий, как для граждан новой страны трудоустройства. Цели экономического сотрудничества должны были охватить: свободный транзит капитала, унификацию валюты, координацию бюджетной и кредитной политики, введение полного таможенного союза и отмену всяких барьеров на пути транзита благ между странами союза и удержание внешних пошлин на уровне, облегчающем развитие торговли, координацию социального законодательства.

«В Гааге мы заложили фундаменты под все, что должно было определять прогресс европейской идеи в следующем десятилетии», – записал Ретингер. Распространение федералистских концепций закончилось созданием Совета Европы – и только этим. Европейский союз является результатом реализации иной концепции, чем федерализм конгресса 1948 г. Совет Европы не достиг уровня конфедерации, уже не являясь проектом функциональной интеграции; это классическое

международное сотрудничество, но дискуссии на его форуме могли вызывать также функциональную интеграцию (напр., проект Европейского политического сообщества 1951 г. и многочисленные правовые акты Европейской комиссии).

6. Концепция функционализма

В отличие от федерализма, концепция функционализма не записывалась на знаменах общественных движений, не была содержанием партийных манифестов, не имела за собой многолетней традиции. Функционализм является результатом научной рефлексии и политической интуиции.

Функциональность существует тогда, когда определенная потребность удовлетворяется, а может быть удовлетворена (успешно) лишь посредством использования адекватного комплекса средств. Внимание: для определения политической цели недостаточно ее концептуализировать как финальный результат, например, необходимо учесть человеческий фактор в комплексе средств. Функционализм используется в каждой области. Некоторые теоретики государства развивают концепцию функции государства.

К международным отношениям функционализм применил Дэвид Митрани. В 1943 г. в издательстве Королевского института международных проблем (во время войны фактически в Оксфорде) он опубликовал памфлет *A Working Peace System*. Митрани развивает в нем концепцию совместной деятельности государств в условиях мира и в масштабе, который не угрожает миру, поскольку не касается суверенности. Много объясняет подзаголовок: *An Argument for the Functional Development of International Organization*. Подобно федералистам, Митрани хотел предотвратить войну, но именно поэтому был противником создания новых региональных федераций, ибо считал, что они стали бы просто новыми мощными государствами, а последние обречены на ведение войн (Митрани был настроен скептически в отношении института государства как фактора, способствующего шовинизму); создание федераций

должно было бы обострить соперничество великих держав, чем увеличить вероятность новой войны, только не между прежними государствами – создателями федераций. Объединение же функций в глобальном масштабе должно было бы объединить все государства, но в определенного рода области их деятельности. Ключом к концепции Митрани является понимание, что его концепция предполагала интеграцию как результат объективно определенного взаимодействия всех государств – вначале в довольно узком масштабе деятельности государства при исключении чисто политического аспекта, аспекта осуществления власти, обороны и т. д., т. е., например, борьбы с эпидемией, с целью создания мирового масштаба этой интеграции. Институциональная форма этого взаимодействия (результат интеграции) должна была быть определена в итоге именно этого процесса (*form follows function*), согласно понятию функциональности. Функциональная концепция Митрани не исключает федерации как таковой, с той разницей, что она должна была бы иметь глобальный (а не региональный) характер и исходить из долговременного процесса интеграции все большего масштаба (большего количества) функций.

Функционализм в правительственном проекте Монне и Шумана 1950 г.

а) стратегия Монне

В августе 1943 г. Жан Монне пребывал в Алжире, где после изгнания союзниками немцев из Северной Африки (при участии поляков), с 30 июня 1943 г. действовал Французский комитет национального освобождения. Монне выступил тогда с идеей европейской интеграции. В тогдашнем проекте Монне мы читаем, что мира в Европе не будет, если государства подвергнутся реконструкции на основе принципа национальной суверенности, со всеми вытекающими из этого последствиями в области политики престижа и экономического протекционизма. Если европейские государства снова займут оборони-

тельную позицию, снова понадобятся большие армии, писал Монне. Благополучие и жизненно важный социальный прогресс останутся недостижимыми, пока европейские народы не создадут федерации. В 1946 г. Монне стал во Франции чем-то вроде министра по вопросам планирования. Он занимался контролем промышленности Саарского бассейна (период до референдума, решавшего вопрос о передаче этой территории правительству ФРГ) и размышлял над будущим немецкого Рурского бассейна и связанными с этим задачами, стоящими перед французской промышленностью. Это привело его в 1949 г. к новой концепции европейского сотрудничества. Однако в то же время он убедился, что Соединенное Королевство не вступит ни в какое сотрудничество федерального типа. Тогда он начал планировать францужско-немецкое экономическое сотрудничество как начало возможного будущего проекта.

Монне должен был подготовить французскую позицию на лондонскую конференцию, планировавшуюся на 10 мая 1950 г. по вопросу об ограничениях, налагавшихся на Германию. Все ожидали, что французское правительство согласится – под влиянием правительства США и Соединенного Королевства – смягчить эти ограничения. В пятницу, 28 апреля 1950 г., он направил премьеру Жоржу Бидо записку объемом, незначительно превышающим три страницы, предлагая подчинить все французское и немецкое производство угля и стали общей «Высокой власти», в рамках организации, открытой к участию других государств Европы (в приложении к записке находился проект Европейского объединения угля и стали – ЕОУС). В этот же день текст предложения получил Роберт Шуман, министр иностранных дел. В понедельник, 1 мая, Шуман одобрил проект. 3 мая Монне со своими сотрудниками еще раз просмотрел текст записки и на ее основе 7 мая разработал проект того, что потом было названо планом Шумана. Ниже приведен текст записки Монне (без приложения, т. е. проекта декларации Шумана, которую мы цитируем далее в статье). Не знаю, знаком ли был Монне с

функционалистскими концепциями Митрани, вероятно, он знал их, но очевидно, что он не мог знать не существовавших еще тогда неофункционалистских концепций Хааса или Шмиттера (см. ниже).

А вот концепция Монне и ее обоснование:

С какой бы стороны ни смотреть сегодня на положение в мире, виден лишь застой: в возрастающем ли согласии с неизбежностью войны, в немецкой ли проблеме, в продолжении восстановления Франции, организации Европы, даже в вопросе о месте Франции в Европе и в мире. **Из этого положения выйти можно только одним способом: посредством определенного и решительного воздействия на систему в небольшом, но решающем масштабе, причем образом, принципиально ее меняющим, вызывая систематическое изменение условий деятельности всей системы** [подчеркнуто мной. – Р. С.]. В таком духе сформулировано приложенное предложение [текст заявления, названного впоследствии планом Шумана. – Р. С.]. Нижеследующие размышления представляют понимание, которое привело к нему.

I. Человеческий разум сосредоточен на холодной войне. Каждое предложение, каждое действие оцениваются с точки зрения вклада в холодную войну. Холодная война с ее целью подчинить себе противника является первым этапом настоящей войны. Эта установка в правительственных кругах ведет к ограниченности мышления, характерной для концентрации на одной цели. В таком случае атрофируются поиски решения проблем. Эта общая ограниченность мышления и цели неизбежно ведет к столкновению, которое содержится в такого рода логике. Такое столкновение означает войну. На самом деле мы уже находимся в состоянии войны.

Мы должны изменить такой ход событий. С этой целью нам надо изменить состояние духа среди людей. Здесь недостаточно слов, необходимо **неотложное воздействие на основную систему с целью изменения господствующего застоя. Это воздействие должно быть глубоким, реальным, неотложным и драматическим, таким, которое в состоянии изме-**

нить положение вещей и осуществить надежды, которые люди начинают уже терять [подчеркнуто мной. – Р. С.]. Таким образом мы дадим народам «свободных» стран надежду на достижение целей, стоящих выше тех, к которым они сейчас стремятся, возбуждая активную решимость их достижения.

II. Положение в Германии в быстром темпе становится опасным новообразованием для мира в ближайшем будущем, а для Франции уже теперь, если развитие Германии не будет направлено в сторону надежды и взаимодействия со свободными народами. Это положение невозможно изменить путем объединения Германии, поскольку это потребовало бы соглашения США с СССР, о котором в настоящее время невозможно даже подумать. Не следует его регулировать путем интеграции Западной Германии с Западом,

- поскольку западные немцы станут – с точки зрения Государства – перед необходимостью согласиться с этой сепарацией, в то время как единство должно быть обязательно их постоянной целью;
- поскольку эта интеграция поставила бы на повестку дня проблему вооружения Германии и вызвала бы войну, провокацию в отношении русских;
- по причине неразрешимых политических проблем.

В свою очередь, американцы будут настаивать, чтобы интеграция Запада произошла,

- поскольку они стремятся, чтобы что-нибудь было сделано, и не имеют иной концепции;
- поскольку они сомневаются во французской солидарности и динамизме. Некоторые думают, что надо найти кого-нибудь другого вместо Франции.

Следует предпринять динамичную деятельность с целью изменения положения в Германии и придания направления немецким стремлениям, а не искать лишь статические решения на основе того, чем мы ныне располагаем.

III. Прогресс в восстановлении Франции будет заторможен, если проблема германского промышленного производства и ее конкурентоспособности не будет быстро урегулирована.

Основание для немецкого преимущества, которое французские промышленники всегда признавали, составляет немецкое производство стали, дающее возможность установить цену, при которой Франция не в состоянии будет конкурировать. Немцы делают отсюда вывод о том, что по этой причине все французское производство находится в худшем положении.

Германия уже обращается к нам за согласием на увеличение производства с 11 до 14 миллионов тонн. Мы откажем, но американцы будут на этом настаивать. Мы заявим некоторые замечания, но в конце концов уступим. В это же время французское производство окажется в стагнации, а возможно даже снизится.

Достаточно уже перечислить данные факты, чтобы отказаться от подробного указания на их последствия: немецкую экспансию, немецкий демпинг экспорта, протекционистские требования в интересах французской промышленности, прекращение или камуфлирование валютного обмена, восстановление довоенных картелей, возможное обращение немецкой экспансии на Восток, вступление в политические альянсы; Франция, вновь попадающая в период экономики, производящей с ограничениями и под защитой.

Решение, приводящее к такому положению, будет рассмотрено, возможно, даже принято под американским давлением, на лондонской конференции. В настоящее время Соединенные Штаты не желают такого хода событий. Они одобряют иное решение, если оно будет динамично и конструктивно, а прежде всего если оно будет предложено Францией.

Предлагаемое тут решение ведет к исчезновению проблемы превосходства немецкой промышленности, которая посеяла бы страх в Европе, была бы причиной постоянных проблем, а в конце концов помешала бы объединению Европы и вновь привела бы к потере самой Германии. Наоборот, это решение создает немецкой, французской и европейской промышленности условия общей экспансии в обстоятельствах конкуренции без превосходства. С фран-

цузской точки зрения, такого рода решение размещает ее национальную промышленность в ту же исходную точку, в которой находится немецкая промышленность, исключает экспортный демпинг, который в противном случае применила бы немецкая сталелитейная промышленность, дает возможность французской сталелитейной промышленности участвовать в европейской экспансии, без использования демпинга, без картельного искушения. Будут исключены опасения промышленников, ведущие за собой мальтузианство, конец «либерализации», а в конце концов и опасность возвращения в наезженные колеи прошлого. Самое большое препятствие на пути французского промышленного прогресса будет устранено [подчеркнуто мной. – Р. С.].

IV. Прежде мы были вовлечены в борьбу за обеспечение экономической, военной и политической организации Запада: ОЕЭС (Организация европейского экономического сотрудничества), Брюссельский договор, Страсбург (Совет Европы). Двухлетний опыт, дискуссии в ОЕЭС о платежном соглашении, либерализации торговли и т. д., программа вооружения, предложенная во время последней встречи в Брюсселе, дискуссии в Страсбурге, усилия – по-прежнему без конкретного результата – с целью установления франко-итальянского таможенного союза показывают, что мы не достигли никакого настоящего прогресса в направлении цели, которую сами избрали, – организации Европы, ее экономического развития и коллективной безопасности.

Независимо от того, как сильно была бы заинтересована Англия во взаимодействии с Европой, она никогда не согласится ни на что, что ослабило бы ее связи с доминионами или требовало бы участия в предприятиях, выходящих за пределы того, в чем могла бы участвовать сама Америка.

Германия, как принципиальная составляющая Европы, по вышеизложенным причинам не может быть участником процесса организации Европы в настоящее время.

Несомненно то, что продолжение действий таким образом, как сейчас, ведет в никуда и, кроме того, создает риск потери времени, в которое такая организация Европы была бы возможна. Народы Европы по сути дела ограничиваются словами. Они уже не верят в идеалы, которые правительства им постоянно представляют и которые не состоят ни в чем ином, как в пустых дискуссиях или бесполезных конференциях.

Американское общественное мнение не поддержит общего действия и американского участия, если Европа не покажет свой динамизм. Создание динамичной Европы для будущего мира является необходимым. Содружество «свободных» народов, в котором будут участвовать Соединенные Штаты, не исключает создания определенной формы Европы; наоборот, поскольку такая организация будет опираться на принцип свободы, т. е. разнообразия. Если Европа приспособится к новым мировым условиям, разовьет свои творческие способности, а ее сила будет постепенно становиться фактором равновесия.

Таким образом, следует отбросить старые формы и ступить на путь преобразований, как с целью создания экономических условий общего основания, так и создания новой удовлетворительной власти на основе национального суверенитета.

Европа никогда не существовала. Собрание суверенных субъектов, представленных в советах международных организаций, еще не образует целого. Нужно создать истинную Европу, которая явится себе самой и американскому общественному мнению уверенной в своем собственном будущем. Ее создание, в момент постановки проблемы сильной связи с Америкой, необходимо для того, чтобы отметить, что государства Европы не ищут легких путей, не поддаются опасениям, что они взаимно доверяют друг другу и безотлагательно создают первый инструмент реализации Европы в лоне нового сообщества свободных и мирных народов, Европы, которая внесет в это сообщество равновесие и продолжение творческой мысли.

V. Европа в настоящее время не может родиться без Франции. Только Франция в состоянии говорить и действовать. Если же Франция не скажет и не будет действовать, что произойдет?

Объединение будет происходить вокруг Соединенных Штатов, чтобы с еще большей силой вести холодную войну. Ибо очевидно, что европейские государства боятся и ищут помощи. Англия будет все больше сближаться с Соединенными Штатами. Германия начнет быстро развиваться, и мы не сможем избежать ее вооружения. Франция будет охвачена своим прежним мальтузианством, а ее эволюция неизбежно приведет к ослаблению.

VI. После освобождения французы, далекие от отчаяния по поводу пережитого, показывают свою живучесть и веру в будущее: развитие производства, модернизацию, преобразования в сельском хозяйстве, высокую оценку Французского союза и т. д. Иными словами, в течение этих лет французы забыли о Германии и ее конкуренции. Верят в мир. И вдруг открывают для себя Германию и войну.

Рост немецкого производства, организация холодной войны ведут к возрождению из прошлого чувства страха и вызывают мальтузианские реакции. Они снова доминируют в тревожной психике французов, к тому же в тот момент, когда отвага позволяет им исключить эти две опасности и обеспечить французскому *l'esprit* прогресс, к которому он подготовлен.

В таких обстоятельствах исполняется предназначение Франции. Если она проявит инициативу, которая искоренит страх, она приведет к возрождению надежды на будущее, даст возможность создать силы мира, это освободит Европу. А в освобожденной Европе человеческий дух, рожденный под солнцем Франции, живя на свободе, в условиях постоянного материального и социального прогресса, будет по-прежнему вносить свой вклад принципиального значения¹⁹.

¹⁹ *Le mémorandum Monnet du 3 mai 1950, „Politique étrangère” 1993, t. 58, nr 1, s. 121-125.*

Кроме непосредственных и краткосрочных целей, стратегия Монне имела далеко идущее значение, ибо он предусматривал создание федерации в Западной Европе, однако предполагал начало этого процесса федерализации по-новому, не скачкообразным методом с помощью инициального акта, конституирующего федерацию, а путем постепенной интеграции (неофункциональной интеграции, *avant la lettre*). Именно в этом обнаружился гений Монне. Величие же Шумана выразилась, в частности, в том, что он оценил величие Монне.

б) План Шумана

9 мая 1950 г., в годовщину окончания войны, министр Шуман выступил с заявлением, названным впоследствии планом Шумана и являющимся непосредственной производной концепции Монне.

«Невозможно обеспечить миру прочный мир без приложения творческого усилия соразмерно тому, что угрожает миру.

Вклад, который организованная и живучая Европа может внести в цивилизацию, необходим для сохранения мирных отношений. Действуя более двадцати лет как чемпион объединенной Европы, Франция всегда ставила перед собой в качестве главной цели служение миру. Такой Европы не было, поэтому у нас были войны.

Европу нельзя создать ни одним махом руки, ни как готовое целое; она будет возникать благодаря конкретным свершениям, как результат реализованной солидарности.

Для объединения европейских народов нужно, чтобы было устранено взаимное противопоставление Франции и Германии: предпринимаемые действия должны в первую очередь касаться Франции и Германии.

С этой целью французское правительство предлагает безотлагательно начать действия в ограниченном, но решающем масштабе:

Французское правительство предлагает подчинить все французско-германское производство угля и стали общей

Высокой Власти в организации, открытой для участия других европейских стран [выделено мной. – Р. С.].

Обобществление производства угля и стали обеспечит немедленное возникновение общих фундаментов экономического развития, **первого этапа Европейской федерации** [выделено мной. – Р. С.], и изменит судьбу тех территорий, которые издавна были обречены на создание военного оружия, постоянными жертвами которого они были.

Созданная таким образом солидарность в области производства даст людям понять, что всякая война между Францией и Германией не только немыслима, но и физически невозможна. Образование этого мощного производственного союза, открытого для участия всех стран, которые этого бы желали, обеспечивающего всем образующим его странам основы ведения промышленного производства в одних и тех же условиях, создаст реальные фундаменты их экономического объединения.

Данная продукция будет предоставлена всему миру без различий и исключений, чтобы способствовать подъему уровня жизни и развития дела мира. Европа, располагая большими средствами, сможет продолжать реализацию одной из своих задач – развитие африканского континента.

Таким образом просто и быстро произойдет фузия интересов, необходимая для основания экономической общности, и будет дан зачин более широкой и глубокой общности стран, долгое время разделенных кровавыми конфликтами.

Путем подчинения основного производства общему руководству и институту новой высшей Власти, решения которой обяжут Францию, Германию и страны, которые в нее войдут, это предложение станет первым конкретным основанием **Европейской федерации** [выделено мной. – Р. С.], необходимой для сохранения мира.

Чтобы продолжать реализацию таким образом начертанных целей, французское правительство готово начать переговоры на следующих основаниях.

Задачей Высокой Власти будет обеспечение в как можно более короткие сроки: модернизации производства и улучшения качества; поставок угля и стали на одинаковых условиях на французский и немецкий рынок, а также рынки государств, вступающих в соглашение; развития общего экспорта в другие страны; выравнивания улучшающихся условий жизни работников этих отраслей промышленности.

Чтобы достичь этих целей, имея дело с различными условиями, в которых ныне работает производство в странах, которые вступают в эту систему, необходимо будет временно ввести некоторые распоряжения в отношении использования плана производства и инвестиций, введения механизма выравнивания цен, создания реструктуризационного фонда с целью облегчения рационализации производства. Транзит угля и стали между странами-сторонами соглашения будет немедленно освобожден от всех таможенных и транспортных дифференцированных оплат. Постепенно будут возникать условия, спонтанно обеспечивающие наиболее рациональное разделение труда при высочайшем уровне производительности.

В противоположность методу международного картеля, состоящему в разделе и эксплуатации отечественных рынков путем использования рестрикционных приемов и сохранения высоких прибылей, планируемая организация обеспечит объединение рынков и рост производства. Вышеизложенные важнейшие принципы и обязательства будут содержаться в международном договоре. Переговоры, необходимые для определения средств их реализации, будут вестись при участии сообща назначенного арбитра, задачей которого будет следить за тем, чтобы соглашения заключались правильно, а в случае спора, препятствующего согласию, принимать решение, подлежащее исполнению. Общая Высокая Власть, ответственная за функционирование всей системы, будет состоять из независимых лиц, назначаемых правительствами на основе паритета; правительства осуществят согласный выбор ее председателя; ее решения будут обязательны во Франции, Германии и остальных странах договора. Будут изданы соответ-

ствующие распоряжения по вопросу об отмене решений Высокой Власти. Представитель Объединенных Наций при этой организации будет ответствен за подготовку два раза в год публичного отчета ООН, показывающего функционирование нового организма, особенно в том, что касается ее мирных целей.

Образование Высокой Власти ничем не нарушит системы собственности предпринимателей. Исполняя свои задачи, общая Высокая Власть должна учитывать компетенции, данные международной власти Рурского бассейна, а также, на все время их действия, всякого рода обязательные нормы, установленные для Германии»²⁰.

18 апреля 1951 г. в Париже был подписан договор, учреждающий Европейское сообщество угля и стали, со сроком действия до 2002 г., не без влияния корейской войны и дискуссии о целесообразности создания европейских вооруженных сил для защиты от советской угрозы Берлину и всей Западной Европе. Интеграция важного экономического сектора имела, таким образом, однозначный политический контекст. Функциональная интеграция связывает определенные секторы экономики, но имеет общегосударственные обусловленности и отражается на всей политике государства. Французское правительство, таким образом, использовало интеграционную конъюнктуру для предложения плана премьер-министра Рене Плевена, т. е. концепции общей европейской политической власти и создания европейских вооруженных сил с участием Германии. В конечном итоге ни эти силы, ни связанный с этим договор европейского оборонного сообщества не были созданы. Возможно, еще не созрело одобрение вооруженного участия Германии, возможно, планируемое объединение этих сил с потенциалом НАТО, т. е. со стратегией США, не всем нравилось, возможно, перевесил взгляд на суверенность, понимаемую в категориях военного потенциала государства, возможно, существовали опасения по поводу действенности

²⁰ http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/04/txt07_fr.htm#declaration

европейского командования без опыта такого рода деятельности, возможно, наконец, на это влияла деятельность Франции в колониях. Однако идея объединения таких сил и такой коллективной функции никогда не исчезала. А концепция общей европейской власти нашла свое выражение вначале в неудачной попытке создания Европейского политического сообщества как производной от ЕОУС, а затем в проекте Европейского экономического сообщества. Данный проект нашел реальное применение.

Концепция неофункционализма Хааса и Шмиттера

Эрнст Хаас, работая в США, в пятидесятые и шестидесятые годы XX века изучал международные организации и европейские сообщества и сформулировал идею неофункционалистского понимания интеграции, развивая эту концепцию впоследствии. Хаас отбросил выдвинутую Митрани идею отделения политических функций от технических и глобальную перспективу и сосредоточился на проблеме централизованного управления реализацией компетенций, переданных государствами-членами региональному сообществу. Характерно, что Хаас, сам будучи – как европеец, осевший в США, – сторонником интеграции, считал, что неофункционализм является некоего рода федерализмом, реализуемым по частям.

Данной проблематикой занимался также Филипп Шмиттер. В конце 1970 г. в журнале „*International Organization*” появилась обширная статья, которая заинтересовала в Европе почти исключительно латиноамериканистов. Шмиттер рассмотрел в ней тогдашние, т. е. прежние формы латиноамериканского регионального сотрудничества в области экономики и сформулировал теорию региональной интеграции, предполагая ее способность к развитию вместе с этой интеграцией. Его сложные и формализованные выводы, вероятно, не повлияли непосредственно на участников европейской интеграции. Большее влияние оказала работа Хааса, написанная спустя шесть лет. Обе работы, однако, опирались на

одну и ту же неофункционалистскую концепцию, которую Шмиттер представляет четче всех.

Согласно Шмиттеру,

«Неофункционализм – это теория региональной интеграции, которая главный упор делает на роль акторов, не являющихся государствами, – в особенности на «секретариат» региональной организации, связанной с интеграцией, а также заинтересованные содружества (в том числе содружества государств) и общественные движения, создаваемые в масштабе региона, – акторов, создающих динамику дальнейшей интеграции.

Государства остаются в этом процессе важными акторами. Они устанавливают условия начального соглашения, но не являются единственными акторами, которые определяют направление и объем дальнейших изменений. Скорее именно действующие на региональном уровне бюрократы, уполномоченные и чиновники, по соглашению с постоянно изменяющейся группой самоорганизующихся людей бизнеса и энтузиастов (интеграции), стремятся к использованию неизбежных *spill-overs* и «ненамеренных результатов», которые появляются, когда государства соглашаются придать такому «секретариату» некую степень наднациональной ответственности с целью выполнения им определенной задачи, а затем обнаруживают, что выполнение такой функции отражается в форме влияния на некоторые их взаимосвязанные действия. Согласно этой теории, региональная интеграция является процессом, по своей природе спорадическим и полным конфликтности, однако правительства, которые действуют в условиях демократии и плюралистской репрезентации интересов, в этом процессе будут все больше подвергаться региональному давлению и закончат, решая свои конфликты путем придания более широкого масштаба и передачи большей власти созданным ими региональным организациям/институтам. В конце концов (также) их граждане будут связывать все больше ожиданий с регионом, а их удовлетворение будет увеличивать

вероятность того, что экономическая интеграция перельется (*spill-over*) в политическую»²¹.

Филологически термин *spill-over* ассоциируется с описанием наливания жидкости в посудину. Нормы наполняют «посудину» (определенная область интеграции), но их содержание так «обильно», что излишек «переливается» через край этой посуды и, таким образом, эти нормы начинают, кроме того, регулировать отношения в иной области потенциальной или уже существующей отрасли интеграции, требуя более полного нормирования (дальнейшего регулирования) этой новой области. Другое сравнение, раскрывающее смысл рассматриваемого выражения, ассоциирует понятие с применением лекарства, которое лечит не только в объеме, предусмотренном врачом рецептом, но и оказывает побочное действие, требующее дальнейшего лечения путем применения новых лекарств. Эффект *spill-over* – это процесс, подобный также возникновению снежного кома: накопление регуляций расширяет объем интеграции, а это ведет к дальнейшему расширению объема регуляций. *Spill-over* – это воздействие вторичных или побочных эффектов процесса интеграции, происходящей в определенном, первичном объеме функций, выступающее как стимулятор интеграции в новом объеме, вследствие «переливания» регуляции, связанной с первичным объемом, в новый объем; регуляция становится производной регуляции. *Spill over* связано, таким образом, с перерегулированием в области *acquis communautaires*.

Концепция параллельной интеграции

НАТО является оборонным союзом, но также инструментом интеграции (функциональной) в Европе. Поэтому интеграцию европейских государств можно концептуализировать как процесс параллельной функциональной интеграции. Одно и то же государство может интегрироваться с определенными

²¹ P.C. Schmitter, *Neofunctionalism* // A. Wiener, T. Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford 2004, p. 46.

государствами в области избранных функций в некоей системе, а в области других функций взаимодействовать с теми же (и другими) государствами частично вне системы, иным образом, но таким, который делает возможной интеграцию в первой системе. Девятнадцать государств, которые являются членами как ЕС, так и НАТО, участвует в процессе функциональной параллельной интеграции. Такое положение осложняется институтом Западноевропейского союза, с 2000 г. уже ограниченного на основании брюссельского договора до функции общей обороны и контроля над вооружениями и постепенно интегрированного в ЕС. Европейские государства, которые являются членами либо ЕС, либо НАТО, объединены больше, чем государства, участвующие в параллельной интеграции. Европейские государства, которые являются лишь членами НАТО, поддерживают процесс европейской интеграции, поскольку существование НАТО поддерживает этот процесс, занимая среднее место между европейскими членами ЕС/НАТО, с одной стороны, и США и Канадой с другой. США и Канада в существенной степени также поддерживают процесс интеграции европейских государств.

Неизвестно, означает ли возможная конфедерализация или федерализация ЕС конец параллелизма. Однако он несомненно должен приобрести иное содержание. Ибо государство под названием Европейский союз должно было бы развить и те функции, которые ныне связаны с взаимодействием с НАТО. Должно произойти преобразование индивидуального членства государств, принадлежащих ныне к ЕС, в членство ЕС в НАТО. Перемена этого рода должна была бы стать не только результатом федерализации ЕС, но и процесса перехода к очередному этапу создания трансатлантического гегемонистского тандема в мировой системе.

Концептуализация интеграции и дезинтеграции

Если концепции европейской интеграции должны объяснить причины возникновения сообществ и ЕС, то они, конечно, должны также указывать возможные направления эво-

люции, вместе с причинами возможного распада ЕС. Задумываясь над предпосылками дезинтеграции, мы лучше поймем концепции и процесс интеграции как аспект внешней политики государства-члена ЕС. Ибо на евросоюзные институты можно смотреть двояко: как на способствующие интеграции и как создающие предпосылки дезинтеграции. Здесь мы должны, однако, быть осторожными, чтобы не попасть в ловушку обратных утверждений. Итак, европейская интеграция имеет свой генезис в желании положить конец войнам в Европе, расширение ЕС является своеобразным мирным процессом, но возможное намерение выйти из ЕС не вызывается стремлением к войне. Война, однако, может быть причиной дезинтеграции, например, в случае войны между ЕС и другим субъектом.

В процессе европейской интеграции, понимаемой как эволюция ЕС, вероятно, возникнет критический уровень интеграции, после преодоления которого интеграция станет необратимой – в том смысле, что будут достигнуты начальные цели интеграции (прочный обеспеченный мир между интегрирующимися государствами и институциональные условия экономического развития в большом масштабе), а дезинтеграционные факторы будут слишком слабы, чтобы процесс рационального принятия решений (конституционная процедура в демократическом правовом государстве) мог привести к его распаду. Возможная гетерогенизация ЕС (расширение за счет Балкан и Украины, а возможно также Турции и Белоруссии) продлит процесс интеграции, но не отменит его.

Однако неизбежно появление институциональных кризисов, подобных кризисам, характерным для института государства, в значительно меньшей степени – для института семьи или организации. Так же, как в случае анализа безопасности, анализ процесса интеграции должен учитывать и угрозы ему, и даже дезинтеграцию. Если же развитие ЕС ведет к появлению названного критического уровня, это означает, что размышления о дезинтеграции принципиально относятся к процессу интеграции, предвещающему появление упомянутого крити-

ческого уровня, и представляют собой повод для анализа политики государства-члена ЕС в процессе эволюции ЕС. При таком определении проблемы, следовательно, не требуется постановка гипотезы о том, что должен представлять собой этот критический уровень. В прогнозировании можно воспользоваться гипотезами о том, что критическим уровнем будет введение ЕС:

1) централизованной системы непосредственных доходов бюджета ЕС в форме:

а) всеобщего непосредственного налога,

б) оплат, а следовательно, и адекватной системы алокации бюджетных средств

или

2) конституции, устанавливающей конфедерацию (федерацию?).

Уже теперь полезно анализировать ЕС как квазифедерацию, т. е. квазигосударство (он не выполняет некоторых функций государства – в частности, нет центрального органа исполнительной власти с исключительной компетенцией эффективного внедрения центрально установленного права).

На нынешней, гипотетически префедеральной, стадии функциональной европейской интеграции (ЕС) эволюция дезинтеграционного типа может происходить в таких вариантах:

1) уменьшение количества интегрированных функций,

2) уменьшение количества государств, интегрирующих определенные функции,

3) одновременное уменьшение количества элементов, названных в п. 1) и 2),

4) введение регуляции, ведущей к:

а) снижению уровня интеграции в объеме одной или более (возможно всех) функций

или

б) уменьшению объема компетенции органов, созданных государствами, участвующими в процессе интеграции, при одновременной передаче этих компетенций данным государствам,

в) парадоксальному увеличению количества институтов и объему регуляций с целью преодоления возрастающих трудностей в процессе интеграции.

Существует также представление об интеграции как о езде на велосипеде: ниже определенной скорости велосипедист теряет равновесие. Дезинтеграция в отношении ЕС на префедеральной стадии может, однако, восприниматься и более деликатным образом – как реорганизация и ликвидация консорциумов, призванных выполнять определенные задачи или руководить определенными процессами. Однако на первый взгляд убогое видение интеграции как езды на велосипеде хорошо передает опыт каждого реформатора: реформа не состоится, если процесс реформирования происходит недостаточно быстро, чтобы охватить критическую массу, по достижении которой уже нет возврата назад, и это должно произойти в период, когда реформатор имеет еще достаточную политическую поддержку.

Размышления над модернизацией и изменением функции НАТО склоняют к рассмотрению в качестве одного из вариантов возможной эволюции этой организации передачи европейскими государствами-членами НАТО их функций, интегрированных в НАТО, в ЕС. Процесс, состоящий в институциональной реорганизации в форме передачи функций одним институтом другому, не является европейской дезорганизацией, но это возможно лишь в случае передачи функций, интегрированных в НАТО, в ЕС, а не наоборот, ибо управление НАТО является процессом международным, а управление Европейским союзом лишь отчасти является международным процессом, в отчасти имеет коллективный характер.

Демократия интегрирующихся государств уменьшает вероятность конфликта с государством, находящимся за пределами ЕС, но не является гарантом прочного мира во всем мире, а существование ЕС как большого экономического организма уже влияет на соперничество в мировой системе и может способствовать организации европейского участия в возможных трансконтинентальных войнах. Однако сама

внешняя угроза обычно способствовала интеграции государства (*sic!*), а не дезинтеграции, разве что в результате воздействия внешней силы происходила ликвидация государства (Первая польская республика, Третий рейх).

Прекращение воздействия причин, которые привели к интеграции или по крайней мере ей способствовали, может быть необходимым условием дезинтеграции, но не обязательно представляет собой достаточное условие – потому, что интеграция порождает состояние, которое является результатом как начальных причин интеграции, так и факторов, рожденных в процессе интеграции. Поскольку, таким образом, европейская идентичность должна способствовать развитию ЕС, особенно как доминирующая идентичность, постольку возникновение или возрождение альтернативных идентичностей, несмотря на свою локальность, может вести к дезинтеграции ЕС.

Противоречие между идентичностью, формируемой на основе конфигурации международных отношений, и идентичностью, принадлежащей к основе формирования внешней политики, состоит в том, что в первом случае мы имеем дело с переменчивостью восприятия и построением условного сообщества, а в другом – с чем-то постоянным как производной долговременных нацио- и государствотворных процессов.

Регуляционная активность ЕС является квинтэссенцией институционализации сообщества, но в ней также можно обнаружить продолжение мещанской и индустриализировавшейся Европы, традиции, требовавшей труда и целиком урегулированной жизни, требования, укрепляющего постиндустриальную интеграцию очень разнородных систем. Однако негативное воздействие *spill-over*, т. е. дезинтеграция, может вызвать процесс социальной деконструкции. При таком подходе интеграция является конструкцией, т. е. результатом деятельности конкретных единиц, а институты автономизируются потом, и некоторые их действия (*spill-over*) могут вести к дезинтеграции «старого», т. е. интеграции «нового». Постоянно актуальной является проблема идентификации системы

отношения к интеграции/дизинтеграции. Дизинтеграция может быть также концептуализирована как процесс денонсации коллективного права (разделение компетенций; формальный аспект), но этот вариант обладает ничтожным объясняющим потенциалом.

Иного рода проблема появляется в связи с поступлением в центральный бюджет государства-члена (это касается двух последних расширений и, возможно, следующих), а также бюджетов его внутренних субъектов. Эти поступления воздействуют на структуру экономики государства-члена, что может анализироваться как в категориях модернизации, так и зависимости от внешнего фактора, в том числе в области формирования внешней политики, с той лишь разницей в отношении комплекса заивисимость/доминирование в эпоху государственного социализма, что статус государства-члена является результатом свободного выбора, а евросоюзная политика формируется на коллективных принципах равноправного статуса членов ЕС.

Один из методов концептуализации процесса интеграции/дизинтеграции состоит в поиске инструментов в теории государства. Такой подход будет особенно (хотя не исключительно) полезен в отношении ЕС как федерации, поскольку т. н. неофункциональная теория занимается скорее процессом, чем его продуктом (а таким продуктом является государство и поэтому здесь применяется концепция федерализма).

Рассмотрим теперь следующие концепции (т. н. теории) государства: плюралистскую, неоплюралистскую, неоконсервативную, элитаристскую, марксистскую, не забывая отметить связанные с ними сомнения.

Плюралистская концепция способствует обращению внимания на следующие предпосылки интеграции/дизинтеграции:

– неблагоприятная конфигурация напряженностей. Если произойдет накопление различий, количество этого рода напряженностей уменьшается, что ведет к глубоким кон-

- фликтам, с дезинтеграционными результатами. Накопление может быть результатом политики, напр., введения институтов типа усиленного сотрудничества. Парадоксально: неблагоприятно недостаточное количество и разнообразие напряженностей на фоне различности интересов и социально-политической диверсификации, усиливающих вероятность накопления и уменьшающих количество и разнообразие общественных союзов, а также взаимоисключающих интересов (подобие института рынка с его конкуренцией и т. д.);
- чрезмерная централизация власти. Может блокировать функционирование/развитие гражданского общества (понимаемого не как альтернатива государству, а как его дополнение) и способствовать периодическим кризисам, ведущим к решениям в стиле 1968 г. во Франции и Германии;
 - внутренние противоречия в сфере ценностей. Капитализм является в существенной степени результатом функционирования протестантской семьи и этики, но развитие капитализма ведет к деградации этих ценностей, а кроме того, в некоторых странах подвергается критике социальной доктриной папства. Государство благосостояния может лишать мотивации («у нас уже все есть») и одновременно возбуждать – особенно у молодых людей – стремления, которые невозможно немедленно удовлетворить. Если объединение в ЕС обществ с очень различным уровнем благосостояния не будет сопровождаться процессом выравнивания этих уровней, а ожидания будут слишком велики, вытекающие из этого напряженности могут иметь дезинтеграционный результат;
 - дефицит демократии. Максимизация прав личности и максимизация ее благосостояния – это конкурирующие цели (права принадлежат к сфере демократии – неужели благосостояние тоже?). Неорганизованные группы не могут участвовать в политическом процессе, а это недемократично (положение в ЕС?). Гражданин не имеет влияния на экономику – несмотря на долгие годы демократии в высокоран-

звитых странах, там нет значительного перераспределения богатства (дезинтеграция путем латиноамериканизации? дефицит социальной справедливости?).

Неоплюралистская концепция способствует обращению внимания на следующие предпосылки интеграции/дезинтеграции: исчерпанность политики (*policy decay*; определение *policy technologies* теряет значение) приводит к кризису. Исчерпанность – это проявление возникающей неадекватности неизменных принципов и изменяющихся общественных отношений. Реакцией может быть тоска по временам, в которые все было гармонично (т. е. по государству до интеграции), или реформа, рассчитанная на изменение принципов. Могут возникнуть политические кризисы на фоне распространенной позиции иррационального национализма, привязанности к фиктивной модели экономической конкуренции и т. д.

Неоконсервативная концепция (Новые правые) способствует обращению внимания на следующие предпосылки интеграции/дезинтеграции: государство менее эффективно, чем капиталистическое предприятие, и поэтому следует это государство ограничить до минимума (*overregulation* ведет к социальной дезинтеграции). Плюралистское общество, понимаемое как собрание групп давления, неэффективно экономически, поскольку ведет к экономической стагнации (рост является такой ценностью для групп давления, как организация для физических лиц). Государство не должно вмешиваться в экономическую деятельность, потому что это угрожает свободе общества (дезинтегрирует его?);

Элитаристская концепция способствует обращению внимания на следующие предпосылки интеграции/дезинтеграции: демократия – только метод (процедура); им пользуются элиты и массы; политическая партия (часть элиты) до тех пор не примет данного требования, пока оно не станет объектом какого-либо процесса; у рядового гражданина мало шансов выбиться на позицию, обеспечивающую место в элите. Это положение является предпосылкой создания контрэлиты и ведет к глубокому конфликту. Данное явление может соеди-

няться с другими разделами в обществе и образовывать центробежную систему.

Марксистская концепция способствует обращению внимания на следующие предпосылки интеграции/дизинтеграции: концепция отмирания государства имеет соответствие в концепции отмирания интеграционных форм (ср.: плюралистская теория); перед системой правления возникает неразрешимый кризис экономического происхождения: государство более рационально, чем капитал (по определению стихийный); государственные расходы могут вызвать инфляцию, с которой невозможно справиться; государственное планирование (индикативное прогнозирование?) роста может прийти в противоречие с настроением групп давления; государственное планирование может создавать структуры, которые невозможно согласовать с функционированием капитализма и т. д. Решение не может быть найдено в представительской системе, которая превратилась в плебисцитарное ведение политики руководителями, действующими в симбиозе со СМИ, создающими их харизму. Такие политики служат монополистическому капиталу, выполняя при этом популистские жесты. Хронический кризис рациональности государства делает это государство неадекватным институтом. (В другой версии марксизма заостренная бюрократия *welfare state* не справляется с отношениями с сектором частной экономики и достижением целей, вытекающих из избирательного процесса). Вследствие делегитимации капитализма и либерального государства ЕС не может функционировать.

Существуют прогнозы, предусматривающие распад ЕС, чаще всего **вариантные**: или возникнет система, состоящая из:

а) федерального государства (созданного наиболее развитыми ныне государствами-членами ЕС),

а также

б) группы дружественных этой федерации государств (остальные члены нынешней ЕС),

или произойдет полный распад ЕС и частичная дезинтеграция некоторых его государств-членов (отрыв некоторых

регионов Бельгии, Франции, Испании, Германии, Польши, Португалии, Италии и Соединенного Королевства).

Существует также мнение, опирающееся на **интуицию**, которое связывает интеграцию со способностью генерировать социальную переменную и приспосабливаться к новым условиям. Было бы парадоксом, если бы оказалось, что расширение ЕС вызывает в нем временное снижение размера среднего дохода *per capita*, но одновременно увеличивает способность всей системы к развитию промодернизационной коллективной формы за счет международной. Заметные ныне противоположные этому позиции могут быть последней конвульсией антимодернизационной реакции, которая и так находится в лучшем положении, чем оппозиция против принятия крещения Мешко I. Как бы спустя тысячу лет не понадобился еще один Казимеж Обновитель европеизма поляков.

ЕС характеризуется политической динамикой иерархии составляющих, которые ее конституируют. Эта иерархия проявляется прежде всего в неравенстве воздействия отдельных государств на процесс формирования (функционирования) ЕС. Неравенство появилось уже в исходный момент процесса построения Европейских сообществ и является принципиально неустранимым, несмотря на то, что подвергается далеко идущим изменениям. Эти изменения отчасти являются результатом политики правительств, а отчасти независимых от политики социальных процессов (хорошо продуманное ведение политики состоит, однако, также в учете воздействия этих процессов). Следует также считаться с тем фактом, что ЕС – система очень сложная не только потому, что его динамика является производной функционирования тех отдельных подсистем, которые представляют собой государства, составляющие его. ЕС сложен также потому, что сам является частью системы, более широкой, чем он. Эта системная опосредованность приводит к тому, что стабильность ЕС как системы подвергается воздействию сильных внутренних и внешних стимулов. А стабильность зависит главным образом от степени **самореференционности** ЕС, т. е. от того, в каком

темпе будет расширяться масштаб евросоюзной системной памяти. Такая память является накопительной и приводит к тому, что система все более выделяется из международного окружения, становится самодостаточной, а внешние стимулы доходят до ее составляющих элементов через фильтр регуляции, являющейся в ней общеобязательной. Другими словами, стабильность ЕС будет тем больше, чем больше будет их единство в условиях все более широкого охвата им функций государства.

Существует распространенное и справедливое убеждение, что европейская интеграция в форме ЕС является беспрецедентным и необычайно сложным процессом, но, судя по реакции – особенно политиков и журналистов – на сложности процесса ратифицирования конституционного договора, существует также широко распространенное ожидание, что эта интеграция будет происходить без осложнений. Это противоречие также можно объяснить неравномерностью развития, только в особой области знаний и европейской идентичности. Однако европейская идентичность имеет свою структуру, и объяснение реакции на конституционный договор требует ее изучения, учитывающего также влияние эмоций, высвобождающихся в процессе рождения европейской идентичности, уровень правового сознания, а также помпезное использование термина «конституционный» как названия документа, который – вопреки распространенным опасениям незнакомых с его содержанием граждан – не конституирует никакого государства. Конституирование – это не более чем установление, но в принципе относится к нормам права.

Концепция суверенности

Евроцентризм понятия имеет свое обоснование в типе социального развития. Идеологическими обоснованиями национального государства являются, в частности, национализм и патриотизм.

Национализм рассматривает понятие нации как аналитическую категорию и вместе с тем высшую ценность, без различения порядков категории и ценности. Он описывает сложную общественную действительность прежде всего с помощью одного понятия – «нация» - и одновременно оценивает эту действительность, используя главным образом понятие «нация» как «моя нация», ставя при этом данную нацию выше всех остальных. Он вырождается в шовинизм. Существует также оборонительный национализм.

Патриотизм подобен национализму в том, что объясняет и оценивает, предпочитая одно особое понятие – но иное, чем национализм, – и применяя его иначе. Он признает нацию ценностью, но родину считает ценностью более высокого разряда. В то время как нация у националистов разделяет, родина у патриотов объединяет нации, ее населяющие. Понятие «родина» относится к территории как к чему-то объединяющему, а не как к объекту борьбы. Патриотизм соединяется с понятием нации, но не присваивает родину для одной нации как господствующего большинства, признавая права граждан другой национальности и членов этнических групп в общей отчизне, в то же время уважая патриотизм наций в других государствах.

Национализм бывает похож на патриотизм или равен ему, что связано с особенностями языка (испанского, английского, французского), когда национализм понимается как «национальная идея» в тесной связи с государством. В польской традиции патриотизм является добродетелью, национализм – грехом. Национализм ослабляет рыночную экономику, особенно экономику большого масштаба, требующую преодоления ограничений политики, направленной на интересы одного государства, и связанного с этим неизбежного конфликта интересов, недостаточно модерируемого международными институтами.

Как национализм, так и патриотизм ссылаются на гражданственность, точнее – на понятие национального долга гражданина государства. Однако гражданственность функциони-

рует в демократическом правовом государстве как фундамент государства, так и предпосылка идентичности, выходящей за пределы национального государства, если оно участвует в процессе интеграции государств.

Поскольку мы касаемся здесь лишь демократического правового государства, это относится к суверенному государству. Элементарное понимание суверенности высшей государственной властью можно выразить фразой: «в государстве никто мне не равен, за границами государства никто мне не хозяин». Можно сказать иначе, полнее учитывая практику: «в государстве я стремлюсь к исполнению монополии на власть, за пределами государства – к функционированию на равных с другими правительствами (государствами)». Это выражается в традиционно понимаемом, **дуалистском** функционировании суверенности на основании различения внутреннего (отечественного) права и права международного. Такое понимание суверенности почти всеми одобряется, несмотря на то, что ратифицированный международный договор, после его обнародования в «Сборнике законов», представляет собой часть отечественного правового порядка, а договор, ратифицированный по предварительному согласию, выраженному в законе, приоритетен по отношению к закону, если данный закон невозможно согласовать с договором. Интеграция ныне повсеместно, в том числе в Польше, интерпретируется ныне дуалистски (но удачно ли?), как разделение и постепенное ограничение суверенности государства в пользу субъекта (международного органа), совместно создаваемого государствами-членами, при отсутствии согласия по вопросу об окончательном результате этого процесса.

Монистское функционирование суверенности опиралось бы на почти единый для всех государств (всех юридических лиц) и всех физических лиц закон, в основе которого лежала бы концепция естественного закона человеческого сообщества (связь со всем человечеством). Такое понимание суверенности является ныне идеей, осуществление которой невозможно.

Актуализированное же, **интегральное**, т. е. **холистическое**, понимание суверенности относится к государству в сообществе, возникающем в процессе региональной интеграции демократических правовых государств. Государство-член сообщества реализует два рода целей:

1) цели, которые можно достичь в результате одиночной деятельности государства;

2) цели, возможные для осуществления лишь в результате совместной деятельности с другими государствами.

Достижение этих целей – и первого, и второго рода – не лишает государство суверенности на протяжении всего времени его существования. Для достижения целей второго рода государство должно делегировать (передать) некоторые компетенции органов государственной власти органу, руководящему достижением общих целей, создаваемого совместно всеми государствами-членами сообщества. Решения о делегировании компетенций, создании этого руководящего органа, его контроле и т. д. являются результатом суверенных решений каждого государства-члена сообщества. Никакое разделение и ограничение суверенности не происходит, ибо суверенность демократического правового государства неразделима и неотменима. Принудительная интеграция тоже не существует, и ни одно государство не должно ставить перед собой целей, которых не может осуществить самостоятельно (в одиночку). А если оно может суверенно интегрироваться с другими государствами с целью достижения таких целей, то оно также может суверенно отказаться от их осуществления. Но ни в коем случае нельзя ставить в зависимость современное понятие общего блага от содержания одной исторической формы понятия суверенности.

Неофедералистская концепция

Европейскую интеграцию лучше всего описывала до сих пор теоретическая концепция неофункционализма. Однако это описание неполно. Данное замечание относится особенно

к процессу расширения, охватывающему государства побежденного государственного социализма:

1) процесс интеграции неразрывно переплетался с процессом изменения государственного устройства;

2) данные государства вступали в ЕС, который был результатом функциональной интеграции, но процесс объединения должен был охватить все функции, интегрированные в момент вступления; государства ЕС-6, ЕС-9, ЕС-12, ЕС-15 интегрировали одну функцию за другой, к тому же на протяжении долгого периода, в то время как Польша должна была войти в систему уже на высоком уровне интеграции, интегрироваться по крайней мере в 29 различных областях деятельности государства и произвести эти изменения в очень короткие сроки. Здесь вспоминается концепция федерализации путем инициального конституционного акта. Кроме того, явление *spill-over* в этом процессе приобрело новое качество. К этому прибавился процесс модернизации в той области, которая лишь опосредованно была связана с изменением государственного устройства и интеграцией.

Данные три процесса привели к тому, что перемены в Польше и других странах бывшего государственного социализма имели иное значение, чем перемены, происходившие в процессе интеграции до 2004 г. Так было даже в Испании, Португалии и Греции, ибо изменение строя там охватывало главным образом политическую систему, а не экономику, которая все время функционировала как рыночная, причем в широкой связи с мировым рынком (не только через торговлю). Этот особый род функциональной интеграции, которым были охвачены страны бывшего государственного социализма, был – и до сих пор является – для обществ этих стран очень трудным, но, хотя делает возможным одобрение независимого национального государства, парадоксальным образом представляет собой хорошую подготовку к новому этапу интеграции всего ЕС, вплоть до его конфедерализации.

Можно, конечно, разделять позицию, состоящую в том, что национальное государство является окончательным результатом политичности, и искать формы правительственного

сотрудничества с поддержкой сообщества. В таком случае нужно ограничиться совершенствованием нынешней системы ЕС, не изменяя принципов его деятельности. Если же мы не хотим, чтобы процесс интеграции государств (*sic!*) закончился консервированием национального государства в его нынешней форме, ближайшая вероятная институциональная эволюция должна (должна ли?) привести к возникновению нового государства, охватывающего общества (нации) государств-членов ЕС. Как правительственные проекты, так и теоретические концепции должны сосредоточиться также (или прежде всего) вокруг этатизма, реализующего идеал коллективности, сохраняющей национальные культуры.

В отличие от федерализма, который рассматривал **инициальный акт** федерализации как метод реализации **скачкообразной** интеграции государств, а точнее как единственную – начальную и одновременно завершенную – форму интеграции, неофедерализм относится к **продвинутой** интеграции, концептуализируя союзное государство как **конфедерацию**, являющуюся **результатом** долговременного **процесса функциональной интеграции** национальных государств, и сообщество в области конституционно (и широко) определенных основных функций, используя форму **консорциума** с целью функционального определения и реализации выходящих за пределы основного объема общих целей. Возникновению конфедерации непосредственно предшествует интеграция в очень широком (но неполном) масштабе внешней политики и интеграция (также в неполном объеме) оборонной политики. Решения конфедерации принимаются в системе **переменного большинства**: государства (*sic!*) как субъекты конфедерации голосуют не по основному принципу в объеме основных функций, а согласно принципам консорциума, каждый раз определенных для каждого консорциума отдельно.

Хотя европейские государства идут сейчас к конфедерации (ведь именно европейские государства должны были объединяться в федерации, проекты которых возникли несколько десятков лет назад), это уже не те государства. Содержание

конфедерации как цели состоит также из пути к ней, процесса интеграции и связанного с ней изменения ее участников.

Конфедерации обычно перерастают в федерации (составными частями федерации не являются государства) – такая тенденция в ЕС представляется неизбежной, в то время как достижение формы государства представляется невозможным и было бы, возможно, даже нежелательным.

Неофедералистская концепция является нефункциональной в отношении процесса создания конфедерации и создания центрального руководящего органа, она согласуется с предположениями Монне. Однако она выходит за пределы его проекта в том, что определяет устройство конфедерации. Следствием реализации неофедералистской концепции было бы признание того факта, что ЕС является не только средством, но и целью интеграции.

Неофедералистская концепция – обнаруживаемая в лиссабонском договоре – не усложняет проблему коллективной идентичности. Национальная идентичность (национальная культура) по-прежнему будет функционировать над локальной идентичностью (региональной, по-новому оцениваемой в процессе интеграции), однако гражданственность в новом государстве будет связана с сознанием принадлежности к многонациональному европейскому сообществу (с наследием европейской цивилизации) в конфедеративном государстве, представляющем собой новое общее благо, а значит, благо, источником которого является разнообразие опыта (национальные истории и новая всеобщая история создания сообщества), с целью консенсуального конструирования общего будущего.

Рассмотрение правительственных проектов интеграции сквозь призму ее теоретических концепций дает возможность лучше понять процесс интеграции, но и показывает границы этого понимания и способности его объяснения.