

*И. М. Побединский*

## РОЛЬ ФЕДЕРАЛИЗМА В ТЕОРИИ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

*Работа представлена кафедрой политологии.*

*Научный руководитель - доктор политических наук, профессор Р. М. Вульфович*

Автор статьи анализирует значимость федералистского концепта в теории интеграции. В работе представлены истоки появления федералистского направления в политической науке, а также основные стратегические цели и принципы объединения Европы как федерации. Особая роль уделена итальянской академической школе федерализма и ее основоположнику Марио Альбертини.

**Ключевые слова:** Европейский союз, федерализм, государство-нация, наднациональное управление, итальянская школа федерализма.

The article analyses the relevance and value of the concept of federalism in the theory of integration. The author focuses on the sources of federalism in political thought and discusses the key strategic targets and principles shaping Europe's integration into a federation. Special emphasis is placed on the ideas of the Italian federalist school and Mario Albertini as its founder.

**Key words:** European Union, federalism, nation-state, supranational government, Italian federalist school

События, развернувшиеся в Европе после 1945 г., послужили причиной возникновения целого поколения ученых, занимающихся описанием интеграционных процессов. Постепенное объединение европейских стран и развитие Европейских сообществ порождали вопрос о том, являются ли сообщества новой политической системой и приведет ли их дальнейшее развитие к потере государственного суверенитета. Но в течение продолжительного времени европейская интеграция проходила без создания сильного центрального управления, добившись при этом серьезных успехов. Тем не менее министр иностранных дел Германии Йошка Фишер в 2000 г. не исключил, что в будущем Европейский союз (ЕС) все-таки станет федерацией<sup>1</sup>. Стартовавший процесс ратификации Лиссабонского соглашения в государствах - членах ЕС позволил вновь говорить о желании глав объединения усилить роль наднациональных органов управления. Это возродило дискуссию о фе-

дерализации Европы и возвращении теории федерализма прежних позиций.

В современной политологической науке существует множество подходов к изучению европейской интеграции. Помимо общепризнанных концептов формируются новые теории, которые объясняют объединительные процессы в Европе, происшедшие с середины прошлого века. Сегодня в состав ЕС входят 27 суверенных государств, нацеленных на тесное сотрудничество друг с другом. Вопрос о том, возможна ли федерализация Европы, до сих пор остается актуальным, хотя все меньше специалистов отвечают на него положительно. Концепция федерализма является одной из первых по времени возникновения и значимых среди теорий европейской интеграции. Раскрытие истоков появления федералистского движения в политологической науке, анализ самой концепции федерализма представляются особенно важными для изучения современного состоя-

ния ЕС и будущего этого наднационального образования.

Размышления о будущем Европы были интенсивными уже в период между двумя мировыми войнами. Стали возникать научные школы (первоначально на стыке науки и политики), занимавшиеся проблемами объединения Европы, которые «пытались логически доказать обреченность национальных государств и необходимость нового европейского и мирового порядка»<sup>2</sup>. Одним из важнейших произведений в 20-е гг. прошлого столетия в этой сфере стала книга Ричарда Куденхов-Калерги под названием «Пан-Европа», впервые опубликованная в 1923 г. В рамках данной модели объединение Европы должна была обеспечить федеральная общеевропейская конституция. В данный период идеи объединения европейского континента исходили из уст политиков. После Второй мировой войны активизировали свою деятельность в этом направлении и различные научные школы, прежде всего школа федерализма.

Европейский федерализм, вдохновленный мечтами о единой Европе, является самой известной в широких кругах концепцией интеграции. Подвергая критике государство-нацию, федералисты говорили, что в рамках существующих национальных образований граждане больше не чувствуют экономической и политической безопасности. Как утверждал один из основателей движения Европейского федерализма Альтьеро Спинелли, государство-нация утратило свое право на существование, так как более не может гарантировать политическую и экономическую безопасность своим гражданам. Основной целью национального государства, обладающего абсолютным суверенитетом, является доминирование над менее сильными соседями, а в конечном итоге - господство сильнейшего государства над всеми другими. Спинелли был уверен, что «государство уже перестало быть защитником гражданских свобод, а трансформировалось в главного вассала, доби-

вающегося максимальной эффективности в условиях войны»<sup>3</sup>. В качестве примера он указывал на увеличивающееся количество государств, где даже в мирное время доминируют военные силы, которые препятствуют нормальному развитию политических свобод.

Для другого видного деятеля движения федерализма Марио Альбертини государство-нация разрушает жизнь его граждан, сдерживая экономическое производство и создавая предпосылки для войны. Он считал, что государство вступает в противоречие с самим собой, защищая принципы демократии на внутривнутриполитической арене и отрицая ее ценности в международной политике. Поэтому государство-нация «должно быть заменено на многонациональное федеральное государство, а Европейская федерация должна стать сообществом людей различных наций, федеральных людей»<sup>4</sup>. Традиционное государство-нация становится слишком маленьким, чтобы успешно решать возникающие в обществе проблемы безопасности, экономики, окружающей среды и др. Таким образом, недееспособность, функциональная ограниченность государства-нации как раз и стали первопричинами возникновения федералистского движения.

Большинство авторов понимает под федерализмом концепцию государственного устройства, характеризующуюся конституционным образованием, где власть разделяется между несколькими уровнями управления. В частности, федерализм определяется как наличие политических систем, в которых есть разделение власти между центральной и региональной властью: «Федералистская интеграция требует образования двух уровней правительства - отличных друг от друга, но способных координировать - правительства общегосударственного уровня и правительства локального уровня»<sup>5</sup>; «Единственным непреложным принципом федерации служит создание двух уровней власти - центрального и местно-

го, регионального»<sup>6</sup>. Федеративные системы часто понимаются как покоящиеся на постоянном договоре между территориальными единицами. Территориальные единицы обязательно должны передать центральному правительству часть своих властных полномочий, сохраняя в то же время свою целостность и определенную автономию: "Магическая формула" для федеративных систем составляет оптимальное соотношение сплоченности и разнообразия»<sup>7</sup>. То есть децентрализация власти происходит только в тех областях, где это действительно необходимо. Такой подход представляет собой принцип субсидиарное™, заложенный Маастрихтским договором о ЕС<sup>8</sup>.

Федерация - это «особая организационная форма, существующая, чтобы согласовывать составляющие союз образования в процессе принятия центральным правительством политических решений конституционными нормами»<sup>9</sup>. Необходимо проводить различие между федерализмом и федерацией. Федерализм чаще всего описывается как идеология, а федерация - это территориальное образование, основанное на определенных принципах организации власти. Поэтому федерализм является очень широким понятием. В процессе поиска определения федерализма многие авторы впадают в крайности, характеризуя этот принцип в качестве глобального мирового управления, с одной стороны, или воплощения идей анархизма - с другой<sup>10</sup>.

Источниками федерализма можно назвать многочисленные проекты переустройства системы международных отношений в Европе, а также успешный опыт некоторых федеративных государств, например США. Учитывая разнообразие европейских государств, тяготение к федерализму в процессе европейской интеграции становится очевидным. Среди всех других теорий интеграции именно федерализм сыграл ключевую роль, став идейной основой в движении политического объединения Европы.

Бен Росамонд в своем фундаментальном труде о теориях интеграции указывает на то, что у европейского федерализма как идеологии нет ярко выраженной научной школы" и эта концепция претендует скорее на то, чтобы стать конкретным политическим проектом с определенными целями. То, что федерализм часто рассматривался лишь как нормативная теория или политический проект, привело к отрицанию его роли в интеграции в Европе.

Однако в Италии получила развитие школа европейского федерализма, основателями и самыми видными деятелями которой стали уже упомянутые Алтьеро Спинелли, Марио Альбертини, а также Сержио Пистоне. Альбертини внес наибольший вклад в развитие академической школы федерализма на Апеннинях. Именно им было основано Движение европейских федералистов, в рамках которого сформировался научный подход к данному концепту. Альбертини называл федерализм наряду с коммунизмом, социализмом, либерализмом политическим мышлением или идеологией. Единственная разница заключалась в том, что идея европейского федерализма не была реализована на практике, поэтому идеологию федерализма ученый относил к разряду утопий.

Альбертини представил в своих работах тройственную структуру идеологии или политического мышления<sup>12</sup>. Любое мышление должно обладать базовой ценностью, институциональным аспектом и историко-социальным аспектом. К основной ценности федерализма Альбертини, как и многие другие исследователи этой теории, относил мирное сосуществование (т. е. отсутствие войн). С институциональной точки зрения федерация противопоставляется у него унитарному государству, с одной стороны, и конфедерации, в которой не происходит передачи суверенитета на центральный уровень управления, - с другой. Наконец историко-социальный аспект федерализма - это возможность преодоления разделения

мирового сообщества на конфликтующие нации. Также Альбертини указывает на то, что федерализм соединяет в себе единство и различие (т. е. провозглашенный в современном ЕС принцип «единство в разнообразии»). В рамках федеративного строя появляется возможность решения глобальных проблем, с одной стороны, и понимания культурных различий - с другой. По мнению Альбертини, федерация - «это подходящий инструмент, чтобы объединить человечество в рамках многоуровневой системы демократического управления»<sup>13</sup>.

В целом концепция федерализма ставит перед интеграцией четкую стратегическую цель - объединение Европы путем образования сверхгосударства, которое будет функционировать на принципах разделения властей. Появление модели союзного государства определяется в качестве конечной точки, результата интеграции. Должны быть созданы наднациональные институты, которым государства-участники передадут часть своего суверенитета. Идейной основой будущего объединения выбран федерализм, позволяющий адекватно распределить источники легитимности и полномочия между различными уровнями власти - местным или региональным, национальным и наднациональным. Гражданам мегасоюза отводится та же роль, что и в национальном государстве. Они выбирают все находящиеся над ними уровни власти и получают от союзной власти свою первичную идентичность - равных перед законом и равных друг другу граждан союза<sup>14</sup>. Федералисты не считают интеграцией объединение, функционирующее исключительно на основе межгосударственного сотрудничества. Обязательным признаком интеграции, в их представлении, является наличие централизованного управления. Соответственно, зрелость той или иной интеграционной группировки оценивается в зависимости от того, какая часть решений принимается на наднациональном уровне<sup>15</sup>.

Следует отметить еще и то, что, в контексте европейской интеграции - объединение Европы на основе федерации, сторонники этого подхода рассматривали как единственную возможность сохранения мира и безопасности на континенте. Согласно логике федералистов подобное государственное образование минимизирует случаи разрешения конфликтов при помощи насилия. Успехи европейской интеграции федералисты объясняли желанием покончить с многовековой традицией противостояния Франции и Германии: только слияние экономик (на первых порах) этих двух стран сможет положить конец конфронтации. Необходимость отказа от государства-нации федералисты также мотивировали тем, что отдельные страны не могут обеспечить безопасность на континенте, а значит, тормозят его развитие.

Сторонники федерализма противопоставляли федерацию конфедерации, отличительной чертой которой является сохранение суверенитета в руках составляющих ее национальных государств. Они отмечали три главных преимущества наднационального федеративного государства: а) возможность решения более крупных задач с меньшими издержками, чем в условиях децентрализации; б) невозможность захвата власти в конституционно оформленной федерации какой-либо одной группой (т. е. невозможность поглощения всей системы какой-либо ее частью); в) то, что в контексте международных отношений сумма (федерация) больше, чем совокупность составляющих ее национальных государств, а значит, государства, включенные в состав федерации, становятся сильным единым союзом перед лицом внешних угроз.

Существует множество федералистских подходов к изучению европейской интеграции. Мюррэй Форсит выделяет три направления в федералистской теории, которые повлияли на дискуссии о европейской интеграции. Первое основывается на идеях Эммануила Канта, который поддерживал

расширяющуюся федерацию как наиболее приемлемую конституционную защиту против угрозы войны. Второе направление, связанное с демократической теорией, касается гарантии эффективного управления в демократическом государстве, когда власть максимально приближена к населению. Третье направление основывается на изучении федералистских тенденций и процессов, что предполагает анализ предпосылок и социальной динамики, которые стимулируют результаты на общегосударственном уровне.

Среди федералистов существуют споры о методе создания федерации<sup>16</sup>. Для одних единственно возможным вариантом создания федерации был единовременный конституционный акт; для других федерация должна была стать образованием, рожденным революцией. А согласно градуалистской точке зрения федерализм должен стать популярным движением, чтобы дать импульс к заключению федерального соглашения между политическими элитами. Но с точки зрения европейской практики большинство специалистов сходились на том, что федерация на континенте может возникнуть только лишь эволюционным путем.

Необходимо упомянуть и о существовавших гипотезах в рамках федералистской теории. Первой гипотезой явилось утверждение о том, что Европейские сообщества представляют собой частично воплощенную федерацию. Немецкие правоведы, распространявшие эту теорию в 1950-х гг., утверждали, что Договор о Европейском объединении угля и стали - это предпосылка реализации европейской федерации в последующих договорах. Вторая гипотеза заключалась в том, что в силу свойственных им особенностей (а именно разнообразия европейских государств) Европейские сообщества закономерно развиваются в федеративную государственность.

Итак, в качестве выводов необходимо обозначить следующее. Во-первых, теория федерализма в рамках теорий интеграции является первой по времени возникновения

и одной из самых значимых по степени влияния на процесс интеграции в Европе. Во-вторых, у европейского федерализма нет до сих пор ярко выраженной научной школы. Только в Италии федерализм как желательная форма европейской интеграции получил развитие на уровне теоретического концепта. Основоположниками федерализма стали видные деятели движения федералистов в Италии. В качестве основной причины необходимости федерализации Европы был выдвинут принцип отказа от войн в разрешении конфликтов и мирного сосуществования. По убеждению федералистов, главным препятствием для достижения всеобщего мира стали государства-нации, функционально ограниченные и неспособные адекватно реагировать на изменяющиеся мировые условия. В-третьих, главенствующим признаком федерации как конечной цели процесса интеграции является формирование наднациональных органов управления и передачи им государственного суверенитета от властей национальных государств. В-четвертых, несмотря на близость концепта федерализма процессам, проходившим в Европейских сообществах, данная теория подвергалась критике и модификации в рамках теории неогосударства. Федерализм критиковали прежде всего за то, что во главу угла этого теоретического подхода ставится исключительно политическое начало. Критика этого концепта привела к снижению его популярности и возникновению других теорий европейской интеграции. Теория неогосударства освободилась от излишней идеализации федерализма и приобрела более реалистичный характер, подчеркивая значимость постепенного перехода к принятию решений на наднациональном уровне. Наконец, в-пятых, федерализм и неогосударство, несмотря на отказ от немедленного претворения этих теорий в жизнь, отразили процессы, проходившие в Европе. В настоящее время федерализация ЕС остается одним из вариантов развития этого мегахосударства.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- <sup>1</sup> *Borzel T.* Federalism is Dead - Long Live Federalism! - *European Politics and Society (APSA)* 4:1, 2005: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.princeton.edu/~amoravcs/library/eps.pdf>
- <sup>2</sup> *Шемятенков В. Г.* Европейская интеграция: Учеб. пособие для студентов, обучающихся по спец. «Мировая экономика». М.: Международные отношения, 2003. С. 319.
- <sup>3</sup> *Spinelli A.* Ventotene Manifesto. Trans, by E.Urgesi: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en\\_en.html](http://www.altierospinelli.org/manifesto/en/manifesto1944en_en.html)
- <sup>4</sup> *Finder J.* Mario Albertini in the history of Federalist thought // *The Federalist*. 2002. № 3. P. 158: [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.euraction.org/revfiles/3\\_02.pdf](http://www.euraction.org/revfiles/3_02.pdf)
- <sup>5</sup> *Taylor P.* International Organization in the Modern World: The Regional and the Global Process. London: Pinter, 1993. P. 90
- <sup>6</sup> *Шемятенков В. Г.* Указ. соч. С. 320
- <sup>7</sup> *Rosamond B.* Theories of European Integration. New York: Palgrave, 2000. P. 24
- <sup>8</sup> *Лепешков Ю.* Межгосударственная интеграция в рамках Европейского союза: некоторые вопросы теории // *Белорусский журнал международного права и международных отношений*, 2001, № 1. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://evolutio.info> index.php?option=com\_content&task=view&id=404&Itemid=52
- <sup>9</sup> *Burgess M.* Federalism and Federation in Western Europe. - Burgess M. (ed.) *Federalism and Federation in Western Europe*. London: Croom Helm, 1986. P. 19.
- <sup>10</sup> *Rosamond B.* Op cit. P. 24.
- <sup>11</sup> Ibid. P. 23.
- <sup>12</sup> *Castaldi R.* A Federalist framework theory of European integration. Centro Studio Federalismo, 2005. P. 2-8. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [http://www.csfederalismo.it/DocumentFolder/PP\\_Castaldi\\_05.pdf](http://www.csfederalismo.it/DocumentFolder/PP_Castaldi_05.pdf)
- <sup>13</sup> Цит. по: *Pinder J.* Op cit. P. 161.
- <sup>14</sup> *Буторина О. В.* Понятие региональной интеграции: новые подходы // *Космополис* 2005, № 3 (13). С. 28. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.polit.ru/research/2006/04/10/butorina.html>
- <sup>15</sup> *Фадеева Т. М.* Европейский Союз: федералистские концепции европейского строительства. М., 1996.
- <sup>16</sup> *Rosamond B.* Op cit. P. 25-30.