

## ВПЕРВЫЕ НА РУССКОМ

DOI: 10.14515/monitoring.2018.4.17

### Правильная ссылка на статью:

Бенгоэчеа Х. Трилемма: кризис, демократия и федерализм в Европе / пер. с исп. А. Коротковой, В. Нефедовой, Н. Фефиловой, Е. Яковчик // Мониторинг общественного мнения: Экономические и социальные перемены. 2018. № 4. С. 336—350. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.17>.

### For citation:

Bengoetxea J. (2018) Trilemma: crisis, democracy and federalism in Europe / transl. from Spanish A. Korotkova, V. Nefedova, N. Fefilova, E. Yakovchik. *Monitoring of Public Opinion: Economic and Social Changes*. No. 4. P. 336—350. <https://doi.org/10.14515/monitoring.2018.4.17>.



Х. Бенгоэчеа

### ТРИЛЕММА: КРИЗИС, ДЕМОКРАТИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ В ЕВРОПЕ\*

ТРИЛЕММА: КРИЗИС, ДЕМОКРАТИЯ  
И ФЕДЕРАЛИЗМ В ЕВРОПЕ

TRILEMMA: CRISIS, DEMOCRACY AND  
FEDERALISM IN EUROPE

*БЕНГОЭЧЕА Хошеррамон — профессор права, Университет Страны Басков, Лехона, Испания.  
ORCID: 0000-0002-4511-4023*

*Joxerramon BENGOETXEA<sup>1</sup> — PhD, Professor of Law  
ORCID: 0000-0002-4511-4023*

<sup>1</sup> University of the Basque Country, Lejona, Spain

**Аннотация.** Вот уже несколько месяцев политические и конституционные вопросы, связанные с Шотландией и Каталонией, формируют европейскую повестку дня. Речь идет о двух

**Abstract.** Scotland and Cataluña have been in political and constitutional European current affairs for a few months. Each is a process inspired by self-determination and the elastic „right to decide”. These matters will not be addressed here from a technical aspect, although it is convenient to analyse certain legal and political instruments which deal with the issues raised by Scotland and Cataluña. But this contribution for Sortuz’s new

\* Оригинал статьи: Bengoetxea J. Trilema: Crisis, Democracia y Federalismo en Europa // Sortuz: Oñati Journal of Emergent Socio-Legal Studies. 2014. Vol. 6. No. 1. P. 27—38. Публикуется с разрешения автора. Переводчики благодарят Александра Кондакова, Люсеро Ибарра Рохас, Дарью Синицыну и Евгения Шторна за помощь в подготовке материала.

процессах, основанных на стремлении к самоопределению и спорном «праве принимать решения». Хотя автор не задавался целью рассмотреть эти вопросы с технической точки зрения, некоторые юридические и политические документы, касающиеся процессов в Шотландии и Каталонии, требуют анализа. Эта статья, написанная для нового выпуска журнала *Sortuz*, разделена на две части: в первой предлагается анализ основополагающего для Европейского союза понятия «демократия» и его изменений в зависимости от обстоятельств, а также кризисов, с которыми сталкивается ЕС; во второй части это понятие рассматривается с несколько иной точки зрения, и основное внимание уделено понятиям суверенитета и федерализма. В своей последней книге «Парадокс глобализации», опубликованной в 2011 г., Дэни Родрик представил «политическую трилемму мировой экономики»: при сосуществовании национального государства, демократии и гиперглобализации оказывается невозможным совместить (1) пользу от глобализации, выражающуюся в открытости и экономической интеграции, (2) демократический уклад и (3) национальное государство как носителя суверенитета и локуса политики. С учетом такой «трилеммы» необходимо пересмотреть все уровни управления — от местного до глобального — на которых принимаются политические решения в условиях постдемократии и регулирования, а также масштабы рынка и экономики. Концепция национального государства, осмысленного в рамках подходов, изучающих вышеуказанные уровни, а также масштабы управления и рынка, получает новое политическое прочтение как в требованиях сувере-

stage has a double structure: the first part analyses the concept of democracy, which is the basis of the European Union, and its modulation according to the circumstances and crisis that it deals with; and the second part addresses this same aspect from a slightly different approach, focussed in the concept of sovereignty and federalism. In his last book, *The paradox of globalization*, Dani Rodrik (2011) refers to the „political trilema of world economics” between the nation-state, democracy and hiper-globalisation, that makes it impossible to maintain, at the same time, (1) the benefits of globalisation in terms of economic openness and integration, (2) the democratic interaction and (3) the nation state as a sovereign space and locus of politics. This „trilema” makes it necessary to think about the levels of governance in which politics is practiced — posdemocracy and regulation, from the local to the global, as well as the scales in which the market and the economy operate. The nation state questioned from the perspectives that study these levels and scales of governance and market, re-emerge as a political project in the Cataluña and Scotland sovereign vindications and in the discourses that attempt to deny them.

нитета Каталонии и Шотландии, так и в дискурсе тех, кто выступает против таких инициатив.

**Ключевые слова:** демократия, федерализм, Европейский союз, суверенитет, глобализация

**Keywords:** democracy, federalism, European Union, sovereignty, globalization

## 1. Введение

Вот уже несколько месяцев политические и конституционные вопросы, связанные с Шотландией и Каталонией, формируют европейскую повестку дня. Речь идет о двух процессах, основанных на стремлении к самоопределению и спорном «праве принимать решения». Хотя автор не задавался целью рассмотреть эти вопросы с технической точки зрения, некоторые юридические и политические документы, касающиеся процессов в Шотландии и Каталонии, требуют анализа. Эта статья, написанная для нового выпуска журнала *Sortuz*, разделена на две части: в первой предлагается анализ основополагающего для Европейского союза понятия «демократия» и его изменений в зависимости от обстоятельств, а также кризисов, с которыми сталкивается ЕС; во второй части это понятие рассматривается с несколько иной точки зрения, и основное внимание уделено понятиям суверенитета и федерализма. В своей последней книге «Парадокс глобализации», опубликованной в 2011 г., Дэни Родрик представил «политическую трилемму мировой экономики»: при сосуществовании национального государства, демократии и гиперглобализации оказывается невозможным совместить (1) пользу от глобализации, выражающуюся в открытости и экономической интеграции, (2) демократический уклад и (3) национальное государство как носителя суверенитета и локуса политики. С учетом такой «трилеммы» необходимо пересмотреть все уровни управления — от местного до глобального — на которых принимаются политические решения в условиях постдемократии и регулирования, а также масштабы рынка и экономики. Концепция национального государства, осмысленного в рамках подходов, изучающих вышеуказанные уровни, а также масштабы управления и рынка, получает новое политическое прочтение как в требованиях суверенитета Каталонии и Шотландии, так и в дискурсе тех, кто выступает против таких инициатив.

## 2. Демократия, экономический кризис и внутреннее расширение ЕС: от «дилеммы Копенгагена» к «дилемме Эдинбурга»

Спустя 11 лет после нападения на башни-близнецы, изменившего мировую геополитику и геостратегию, 11 сентября 2012 г. комиссар по юстиции, фундаментальным правам и гражданству, вице-президент Европейской комиссии с 2009 г. по 2014 г. Вивиан Рединг, известная своими весомыми высказываниями<sup>1</sup>, вы-

<sup>1</sup> Как, например, ее угрозы возбудить дело против Франции касательно нарушений прав рома, являющихся гражданами Европейского союза, или ее выступление в Кембриджском университете о создании Соединенных штатов Европы на территории еврозоны. Были и другие заявления, на которых я подробно остановлюсь далее.

ступила перед Европейским парламентом с речью, посвященной так называемой дилемме Копенгагена, связав ее с необходимостью выполнения определенных условий.

Не имелась в виду ни таинственная русалочка, обитавшая в водах Балтийского моря, о которой писал Ханс Кристиан Андерсен<sup>2</sup>, ни приключения Лопеса де Уральде, бывшего директора испанского отделения «Гринпис», который без приглашения явился на всемирный саммит по проблемам изменения климата 2009 г. под видом «главы государства Матери-Земли», держа в руках табличку с надписью «политики говорят, лидеры действуют» и выступая таким образом с критикой саммита.

Под дилеммой Копенгагена имеется в виду необходимость для государств-кандидатов на вступление в ЕС выполнить ряд конституционных требований, касающихся не только гармонизации национальной правовой базы с законодательством ЕС и установления рыночной экономики, но и соблюдения прав человека, установления правового государства (и создания независимой судебной системы), демократии, а также уважения и защиты меньшинств как необходимых условий для признания их статуса государств-кандидатов на вступление в ЕС (то есть необходимо выполнить определенные условия). Казалось бы, требованиям по установлению правового государства уделяется повышенное внимание в ходе предварительных переговоров с Европейской комиссией касательно вступления в ЕС<sup>3</sup>, но стоит только стране получить статус государства-члена ЕС — и контроль за их соблюдением прекращается, словно уже сам факт того, что страна является членом ЕС, автоматически служит гарантом их выполнения. Механизмов мониторинга долгосрочного выполнения условий со стороны государств-членов попросту не существует. Предполагается, что они и так выполняются.

«Политические» условия так же важны, как принципы гармонизации национальной правовой базы с законодательством ЕС и установления рыночной экономики, поскольку они в основе своей соответствуют тезисам статьи 2 Договора о Европейском союзе (ДЕС), в которой изложены основополагающие принципы Европейского союза: принцип «уважения человеческого достоинства, свободы, демократии, равенства, правового государства и соблюдения прав человека, включая лиц, принадлежащих к меньшинствам... в рамках общества, характеризующегося плюрализмом, недискриминацией, терпимостью, справедливостью, солидарностью и равенством женщин и мужчин». Статьей 7 ДЕС предусмотрен механизм для случаев, когда Совет может констатировать существование явной угрозы серьезного нарушения каким-либо государством-членом таких ценностей<sup>4</sup>, однако за все время существования договора этот механизм не использовался.

Возражение и последовавшее за ним предложение В. Рединг заключается в том, чтобы осуществлять постоянный контроль за положением дел в государствах-членах ЕС. Всем известно о существовании проблем, связанных с не-

<sup>2</sup> Статуя скульптора Эдварда Эриксона «Русалочка» в 1913 г. была передана в дар городу пивоваром Якобсеном.

<sup>3</sup> Только на первый взгляд, поскольку на деле существуют серьезные сомнения относительно строгости контроля со стороны Европейской комиссии. Это отмечал Дмитрий Коченов [Kochenov, 2014].

<sup>4</sup> В таком случае Европейскому совету полагается заслушать заявление государства-члена. Если после этого Европейский совет устанавливает серьезное повторяющееся нарушение, он может принять решение об упразднении определенных прав государства-члена, вытекающих из Договоров, включая право на участие в голосовании... в Совете. Такое решение принимается квалифицированным большинством.

эффективностью правового государства, независимостью судебной системы и качеством демократии в Венгрии, Румынии, Болгарии и, вероятно, в других странах. Возможно ли осуществлять контроль в ЕС по-новому, возможно ли будет применить статью 7 либо будет достаточно механизмов, предусмотренных Советом Европы в Европейской конвенции по правам человека или механизмов, предусмотренных Венецианской комиссией?

Определенный тип постоянных условий поддерживал «экономическую конституцию», теперь такие же условия В. Рединг хочет применить для «политической конституции»<sup>5</sup>. Для того чтобы войти в зону евро, государства-члены должны были соблюдать ряд условий, предусмотренных Договором о Европейском союзе. Эти условия касались размера государственного долга (60 % ВВП) и размера государственного дефицита (3 % ВВП). Однако, как это ни странно, все государства-члены, которые хотели вступить в ЕС, выдержали экзамен, который позволил им войти в «игру», и ничего, что одни подделали макроэкономические показатели, а другие вместе с европейскими учреждениями занизили требования. Франция, в силу сложившейся политической традиции, и Германия, которая учредила меры жесткой экономии из-за введения общей валюты с ГДР, столкнулись в 2002 г. с чрезмерным дефицитом, но это не повлекло за собой никаких последствий: банкет был уже оплачен.

Когда в Европе разразился экономический кризис (2008-2009 гг.), порядок, предусмотренный Лиссабонским договором, казался просто ненужным костылем. Государства-члены, у которых был государственный долг и дефицит, усугубили свое положение тем, что начали переводить в банки огромные денежные средства, сформированные из денег налогоплательщиков, для того чтобы потом сразу же перейти к мерам жесткой экономии, надеясь успокоить «рынки», у которых начали появляться «сомнения». Когда стимулирующие меры исчерпали себя, политика более активного вмешательства в экономику начала приспосабливаться к кризису. Но предполагаемые условия в рамках ЕС стали реальностью, это выразилось в налоговом пакте ЕС, ЕВС и Европейском семестре, а в Испании еще и в реформе 135-й статьи Конституции. Некоторые даже назвали эти послабления уничтожением жесткой экономии, но, пожалуй, этот термин не очень удачен.

Идея В. Рединг заключается в том, чтобы одинаково серьезно относиться к ценностям, провозглашенным в статье 2 ДЕС, а для этого необходимо включить в Европейский семестр главу о системах правосудия государств-членов (*EU justice scoreboard*), поскольку привлечение к ответственности за несоблюдение (статья 258 Договора о функционировании Европейского союза) приводится в исполнение слишком медленно, статья 7 ДЕС — это последняя мера, *ultima ratio*, а мягкая сила политического воздействия уже неэффективна. Может показаться, что эта идея интересна и достойна того, чтобы изучить ее повнимательнее. Но давайте зададимся вопросом: серьезно ли относятся к положениям статьи 2 Договора о функционировании Европейского союза Еврокомиссия и такие европейские институты, как Совет Европейского союза или Европейский совет? Это наводит нас на мысль о том, что я бы назвал «дилеммой Эдинбурга», связанной с поли-

<sup>5</sup> Идею нескольких «конституций» для Европы: экономической, политической, правовой, административной, — я заимствую у Каарло Туори [Tuori, 2010].

тическими, социальными и правовыми движениями, которые мы наблюдаем в Шотландии и Каталонии.

«Дилемма Эдинбурга» на самом деле состоит из двух частей: она сказывается на роли Еврокомиссии и на репутации Европейского союза как демократического проекта. Но вернемся к Вивьен Рединг. 3 февраля 2014 г. на пресс-конференции в Барселоне Рединг настоятельно призывала испанское правительство и Женералитат «вести переговоры без предрассудков и ультиматумов» для того, чтобы прийти к соглашению, по которому бы Каталония осталась «в составе Испании и в составе сильного Европейского союза... Я прошу вас сохранять единство и не выступать против европейской тенденции».

Любые намеки на то, что существование Каталонии и Шотландии в качестве независимых государств Европейского союза противоречит «европейской тенденции», звучат особенно забавно из уст уроженки Люксембурга — национального государства, которое по численности населения сравнимо с баскской провинцией Гипускоа, а по площади — с провинцией Алава. В интервью *BBC* (программа *Andrew Marr Show* от 16 февраля 2014 года), председатель Европейской комиссии Жозе Мануэл Дуран Баррозу заявил, что положительный результат на референдуме о независимости Шотландии (18 сентября 2014 г.) повлек бы за собой выход или исключение нового государства из ЕС и последующее заявление о вступлении и переговоры о присоединении, которые потом были бы представлены для необходимой ратификации действующим государствам-членам. А это представляется Дурану Баррозу «чрезвычайно сложным, если не невозможным», учитывая отказ Испании признать Косово<sup>6</sup>. Такие высказывания больше похожи на риторические угрозы и дипломатические неудачи — ведь Испания не угрожала наложить вето на вступление Шотландии в ЕС, — чем на конструктивный диалог, и требуют некоторых комментариев.

Для начала необходимо вспомнить, что в Договорах ничего не говорится о возможности объявления независимости регионом, входящим в состав государства-члена ЕС, и о том, какие это может иметь последствия для самого ЕС. Речь идет о правовой лакуне, которую трудно будет заполнить в случае Шотландии, даже международное право здесь не может сыграть никакой роли. Может ли Суд Европейского союза постановить обойти эту лакуну путем истолкования законов или будет ссылаться на отсутствие юрисдикционной основы для принятия такого решения, как это произошло с присоединением ЕС к Европейской конвенции по правам человека (заключение 2/94 от 28 марта 1996 г.)? Единственные нормы, которые могли бы быть применены к возможности объявления независимости, содержатся в статьях 48 и 49 ДЕС, то есть, соответственно, о пересмотре Договоров — наиболее подходящая статья для заполнения существующей лакуны<sup>7</sup>,

<sup>6</sup> «Вы видели, что Испания выступала, например, против признания Косово, это в некоторой мере аналогичный случай, потому что это новая страна, и я считаю, что будет чрезвычайно сложным, если не невозможным для нового государства-члена, выходящего из одной из наших стран, получить согласие на вступление от других стран».

<sup>7</sup> За образец можно было бы взять, например, проект конституции Европейской Федерации, который Общество баскских исследований (*Eusko Ikaskuntza*) представило на рассмотрение Конвента о будущем Европы. Статья 64 проекта гласит: «Федерация... уважает конституционные процессы и процессы конституционного пересмотра в государствах-членах, включая случаи, когда они сопровождаются процессом внутреннего расширения посредством создания нового государства-члена и, следовательно, процессом пересмотра специфической роли государства-члена в рамках Федерации...».

и о заявке на вступление «государства» в число кандидатов на членство, обусловленной только соблюдением требований Копенгагена.

Ввиду существующей правовой лакуны мы видим, что позиция Комиссии Баррозу, хотя она формально и не высказывалась по этому поводу, заключается в следующем: это либо выход, либо исключение из ЕС, и здесь очевидно, какой из предложенных вариантов противоречит всяческой честности. Но это еще не самое страшное. Комиссия не раз повторяла, что она не уполномочена вмешиваться во внутренние дела, но ее действия подтверждают обратное. Очевидно, что Комиссия намерена оказать влияние на дебаты, угрожая апокалиптическими сценариями развития событий. В действительности Комиссия вмешивается во внутренние дела, не имея для этого политического мандата, поскольку ни Баррозу, ни его комиссары не были избраны на свои должности демократическим путем<sup>8</sup>.

Но даже если мы не будем принимать это во внимание, учреждения ЕС должны высказываться осторожно по этому вопросу, поскольку он не относится к сфере полномочий ЕС, которая прописана в Договорах (статья 13, пункт 2 ДЕС). В случае Комиссии это особенно заметно, так как она призвана охранять Договоры и обеспечивать правоприменение Союза и защищать общие интересы государств-членов, а не рассуждать о гипотетических ситуациях, которые не предусмотрены Договорами (статья 17 пункт 1 ДЕС). Что касается общих интересов, защита которых возложена на Комиссию, возникает вопрос: кому нужен ЕС без Шотландии или без Каталонии? Ведь их выход создаст «вакуум» на едином рынке и затронет правовые нормы свободного движения компаний, людей, услуг, товаров в еврозоне, миллионы граждан ЕС лишатся своих прав, будут закрыты такие программы, как ERASMUS, и т. д. Такого точно никто не хочет ни в Шотландии, ни в Каталонии, ни в Испании, ни в Соединенном Королевстве, ни в остальных государствах-членах, ни в самом Европейском союзе. Принцип «непрерывности последствий» принадлежности к ЕС позволил бы намного успешнее справиться с тем периодом, когда новое шотландское государство еще не было бы частью ЕС. Если бы Баррозу и его Комиссии предложили создать такой вакуум, то это бы означало, что они не справились со своей институциональной ролью.

Кроме того, нужно учитывать, что первая фраза статьи 4 пункта 2 ДЕС гласит, что Союз должен уважать национальную идентичность государств-членов, основывающуюся на политических и конституционных институтах, в том числе в вопросах местной и региональной автономии. В случае Шотландии соблюдение гибкой «конституции» Соединенного Королевства привело к обсуждению вопроса о самоопределении и проведении референдума в Шотландии посредством Эдинбургского соглашения (от 15 октября 2012 г.). Ценности, на которых зиждется ЕС и которые с самого начала служили вдохновением для европейской интеграции, основаны на просветительском дискурсе о демократии, свободе, мире, сотрудничестве, солидарности и о «все более тесном союзе между народами Европы, в котором решения будут приниматься как можно более открыто и который будет учитывать интересы всех граждан» (пункт 2 абзац 2 ДЕС). Не вдаваясь

<sup>8</sup> Статья 17.3 ДЕС. Этот недостаток будет исправлен в ходе очередных выборов в Европейский парламент. Европейский совет учитывает их результаты при выдвижении кандидатуры на рассмотрение Европейского парламента (статья 17.7 ДЕС).



в споры о важности принципов субсидиарности, формирования региональной идентичности и даже территориальной целостности, намекать, что наблюдаемый нами процесс в Шотландии — конституционный, демократический и согласованный с государством-членом, а именно с Соединенным Королевством<sup>9</sup> — должен привести к исключению или выходу из Союза, означает обесценивание одного из принципов, на которых он основан: демократии.

Дилемма Эдинбурга заключается в том, что вмешательство во внутренние дела государств-членов и угрозы исключения из Союза, не предусмотренные Договорами, пагубно сказываются не только на европейских народах, которые хотят продолжать иметь особый правовой статус в качестве государства-члена, принадлежащего большой европейской семье и уважающего фундаментальные ценности статьи 2 — демократию, права человека, свободу, правовое государство, равенство, — но и на миллионах граждан Европейского союза.

### **3. От Крыма до Каталонии: к какой Европе мы движемся? Ключи к преодолению текущего сценария, или, иными словами, федерализм, суверенитет и новые начинания**

Во второй части этого подзаголовка можно заметить некое напряжение: суждение предполагает необходимость преодолеть текущий сценарий, вероятно, потому, что он считается ошибочным; другой вопрос, несущий в себе прогноз, предлагает анализировать будущее, предсказывать его или, скорее, изобретать его: камо грядеши, Европа? В постановке вопроса, возможно, угадывается спорная идея истории как прогресса, как движения вперед. Я попытаюсь вкратце описать свое мнение по вопросам, предложенным в подзаголовке, но не с целью дать на них ответ — на самом деле у меня нет для них решений — скорее, для того чтобы раскрыть их проблематику. Это самое важное, чего ожидают от меня как от ученого, а тем более социолога и философа права. Я сделаю это с помощью двойной стратегии, включающей в себя изучение опыта прошлого и предложение восстановить идеологию, ценности, как их называют в политически корректном языке.

Во-первых, хотелось бы подчеркнуть, что европейский проект по-разному рассматривается в разных европейских «народах», каждый из которых обладает своей политической культурой, своими юридическими институтами и коллективной памятью. Мы не можем и не должны предполагать, что конкретный образ мышления, желания и мечтания о Европе, существующие, например, в Стране Басков, разделяют другие народы, даже другие нации, не имеющие собственного государства. Однако мы в большей или меньшей степени правы, считая, что многие соотечественники разделяют наши чаяния.

Эта идея относительности европейского проекта предполагает как минимум два практических последствия: 1) при постановке диагнозов и составлении прогнозов мы, вероятно, столкнемся с важными расхождениями и 2) при внесении предложений мы далеко не обязательно достигнем консенсуса между великими европейскими политическими семьями или внутри них (социалистов, коммунистов, либералов, консерваторов, «зеленых», евроскептиков, приверженцев «Европы

<sup>9</sup> Ситуация в Каталонии отличается от других, в чем мы не замедлим убедиться, из-за заостренности конституционализма в Испании.



народов» и др.). Поэтому когда появляется общая точка зрения, это становится поистине исключительным и достойным празднования событием. Добиться согласия всех европейских народов относительно проекта «все более тесного союза» в нынешних постмодерновых или постдемократических условиях — это европейское чудо. На мой взгляд, представление о Европейской Федерации является одним из этих потенциально разделяемых взглядов, по сравнению со взглядами на «Европу отечеств» или национальные государства.

Во-вторых, хотелось бы рассмотреть пример проекта европейской интеграции, взятый из недавней истории. Очевидно, что крымский вопрос сейчас актуален, хотя средства массовой информации уделяют приоритетное внимание Востоку Украины, русскоговорящему и русофильскому. Вероятно, мы могли бы обсудить вопрос аншлюса Крыма Россией при помощи сомнительного по своей природе референдума о присоединении или вопрос его законности с точки зрения как международного права, так и внутреннего конституционного права для соответствующих государств — России и Украины. Прагматизм и реализм в большей степени, чем формализм или догматизм, составляют парадигму международных отношений, что, конечно, касается и этого случая. Мы могли бы также обсудить последствия аннексии (или присоединения) для евразийской геополитики — в Сирии, Иране, Палестине, Израиле, Турции — или для отношений ЕС с соседями, энергетической зависимости значительной части ЕС или даже для потенциала, состоятельности или несостоятельности общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ). Стремясь к еще большей обобщенности и абстрактности, мы могли бы сделать какой-нибудь вывод о диалектическом напряжении между геополитикой и мировой экономикой (особенно финансовыми потоками, которые так быстро и легко перемещаются, не замечая границ) и посмотреть, что из них важнее. Все это заслуживает отдельного семинара и нескольких монографий.

Однако сейчас я затрагиваю крымский вопрос из-за Ялты — российского курортного города, где почти 70 лет назад был сформирован послевоенный европейский порядок. Там были решены такие важные вопросы, как:

- разделение Германии и Берлина на четыре зоны, что через несколько лет привело к разделению Германии на одну, Федеративную, республику, и другую, вошедшую в советский блок под названием «Демократическая»;
- демилитаризация Германии, денацификация и выплата репараций, что помогло избежать серьезных ошибок времен после Первой мировой войны;
- что особенно важно — польский вопрос, в решении которого явных успехов достигли И. Сталин и В. Молотов благодаря изобретательности или наивности (в зависимости от того, как на это посмотреть) Ф. Д. Рузвельта;
- членство СССР в будущей ООН (косвенное ведение холодной войны);
- его участие в войне против Японии, которое приблизило завершение Второй мировой войны;
- восстановление существовавших до войны легитимных правительств (за исключением Франции, правительство которой было коллаборационистским);
- Франция, которая не участвовала в Ялтинской конференции как страна, частично оккупированная нацистской Германией и частично «управляемая» ею во время режима Виши, вернула себе ведущие мировые позиции,

чему способствовал У. Черчилль и что содействовало становлению ее как движущей силы европейской интеграции.

Что касается Черчилля, этот лауреат Нобелевской премии по литературе и государственный деятель год спустя, уже после окончания войны, выступил в Цюрихском университете с речью, в которой высказался за идею «Соединенных Штатов Европы», хотя и без Соединенного Королевства. У Соединенного Королевства и его агонизирующей империи было другое мнение, или же другая миссия, «цивилизаторская».

Идеи Черчилля нашли продолжение четыре года спустя, 9 мая 1950 г., в Декларации Шумана, в которой были разработаны зачатки нынешнего ЕС с франко-германской осью в качестве движущей силы. Это произошло при разделенных Берлине, Германии и Европе, причем разделенных не только территориально, но и на противостоящие идеологические блоки, в рамках сценария холодной войны и реконструкции, продвигаемой планом Маршалла для Европы либеральных демократий. Юридически это воплотилось в Европейском объединении угля и стали (ЕОУС), которое возникло в 1952 г. и просуществовало 50 лет. Цель заключалась в том, чтобы сделать мир не только нежелательным, но и невозможным, по крайней мере среди договаривающихся государств, путем разделения суверенитета и передачи Высшему руководящему органу вопросов, связанных с производством и коммерциализацией двух элементов, которые до этого способствовали развитию отраслей промышленности и, следовательно, войнам: угля и стали, обеспечивающих энергетику.

Одновременно с этим, в 1950 г., был создан Совет Европы, который должен укреплять модель представительной демократии и прав человека. Также появилась НАТО. Попытка сформировать Политическое сообщество потерпела неудачу, что придало импульс философии малых шагов. Для тех, кто не разделял это динамичное и целеустремленное видение, была предложена альтернативная организация свободной торговли без «эффекта перелива» — ЕАСТ (Европейская ассоциация свободной торговли), в которую в настоящее время входят Исландия, Лихтенштейн и Норвегия. Таким образом, мы видим, что лидеры — сторонники европеизма экспериментировали с межправительственными или даже наднациональными институтами и организациями, придавая им новый облик.

От ЕОУС до ЕЭС укреплялась европейская модель «рыночной экономики» и свободной конкуренции. Однако проект также направлен на интеграцию или «все более сплоченный союз народов Европы». Эта фраза появляется не только в преамбуле Договора о Европейском союзе, но и в его первой статье. От зоны свободной торговли до таможенного союза, свободы передвижения и внутреннего рынка, гармонизации бюджета, валютного союза, экономического управления, европейского гражданства... Начинается теоретическое осмысление очертаний европейской федерации: наднациональность, примат права, прямое действие законов ЕС, функционализм, «эффект перелива» и т.д. Европейская интеграция сопряжена с верховенством права (*rule of law*). Все это сегодня является частью нашего достояния. Как мы объяснили в первой части, ожидается, что все государства-кандидаты будут хранить это достояние и уважать его; при этом ошибочно полагается, что государства, которые уже входят в ЕС, в действительности его уважают.

Вначале это был экономический, технический, почти технократический проект для народа, но без участия народа: не было необходимости обеспечивать большую легитимность, или, возможно, было достаточно легитимности полученных результатов (*output legitimacy*). Но вскоре проект стал открытым для других политических и гражданских аспектов, и в настоящее время осталось не так уж много сфер, не затронутых влиянием ЕС; организаторы проекта стали добиваться демократической легитимности (*input legitimacy*) для смягчения конституционных дефицитов первоначального технократического замысла. На мой взгляд, на данный момент легитимность исходит прежде всего из права, из Хартии Европейского союза об основных правах, но вскоре к этому прибавится вступление ЕС в Европейскую конвенцию по правам человека. Тем не менее я признаю, что этот способ обретения легитимности формален, и что необходимы дополнительные способы легитимизации механизма европейского проекта (*input legitimacy*). К ним относятся гражданское участие, европейская гражданская инициатива, прямые выборы политических лидеров и т. д. В ином случае необходима легитимность результатов, воплощающих в реальность такие аспекты, как социальный характер рыночной экономики, стремление к фактической солидарности с точки зрения перераспределения бюджета и доходов, к экономической, социальной и территориальной сплоченности, взаимной ответственности по долгам, солидарности с наиболее нуждающимися народами и т. д.

На протяжении всех лет экспериментов и институциональных новшеств Испания как страна с диктаторским и тоталитарным режимом оставалась вне этих проектов. Так бы и продолжалось, если бы она не восстановила утраченную во времена Второй республики демократию, не модернизировала экономику и не адаптировалась к нормативно-правовым актам ЕС. Отсюда важность «перехода», который некоторые истолковывают через схемы модернизации диктаторского режима, гарантирующие «всегдашней Испании» возвращение всемирного признания. Испания присоединилась к общеевропейским процессам, когда Единый европейский акт, давший впоследствии начало ЕС, уже был принят, и участвовала в Межправительственной конференции (МПК), на которой был разработан Маастрихтский договор (Договор о Европейском союзе). В нем были выражены две важные идеи: политическая сущность европейского гражданства и территориальное единство для всего ЕС. Остальные европейские диктатуры, например, Португалия и Греция, пошли тем же путем. Многие из подобных стран — Польша, Венгрия, бывшая Чехословакия, Словения, Румыния, Болгария и три прибалтийские республики — освободились от советского гнета и вступили в Союз. Это произошло, когда инновационная Конвенция о будущем Европы предложила неудачный проект Конституционного договора, а МПК 15 стран ЕС приняла его.

Существовало как множество проблем, так и множество их решений по мере того, как Европа постепенно выстраивалась, избирала все новые экспериментальные пути за счет локальных и глобальных кризисов: холодная война, Карибский кризис, Корея, Вьетнам, государственные перевороты, Чили и так называемые грязные войны в Латинской Америке, нефтяной кризис, ближневосточный конфликт и палестинский вопрос, кризис «пустого кресла» и стагнация Совета, деколонизация (Алжир), внутренний терроризм (ИРА, Баадер и Майнхоф, «Красные

бригады», ЭТА...), падение Берлинской стены, освобождение Восточной Европы и объединение Германии, распад Советского Союза и Югославии, война в Ираке, война на Балканах, экономический кризис и вмешательство МВФ во внутренние дела ряда азиатских и латиноамериканских стран, «пузырь доткомов», теракты 11 сентября, Афганистан, Ирак и недавний ипотечный кризис в США, затронувший позднее и Европу, спасение государств-членов ЕС и их банки. Примеры можно перечислять долго. Кризисы и поиски путей их преодоления существовали всегда.

Искать последовательные и конструктивные решения с помощью договоров всегда было трудно, неважно, было ли в составе ЕС 6, 9, 10, 12, или 15 государств-членов, не говоря уже о 25, 27 и сегодняшних 28 странах. Процесс принятия решений был усовершенствован, парламентская роль стала более весомой, но в сущности метод сообщества все еще действует и препятствует прогрессу, что раньше наблюдалось из-за необходимости ратификации договоров всеми государствами-членами. Вопрос заключается в том, будут ли и дальше кризисы лататься при помощи институциональных «заплаток» в том, что касается неохотной передачи суверенитета в разной степени и с разной скоростью, или появится общее видение конституции, которое опирается на понятие о неоднородном демосе, а также солидарности и встречных обязательствах, что позволит совершить качественный скачок к Европейской Федерации.

С этими кризисами в проекте европейской интеграции справлялись благодаря экспериментальным формулам, осознавая необратимый характер процесса и необходимость более глубокой интеграции. Все это меняет само осмысление суверенитета в политическом и экономическом понимании, как способа выражения власти. Кроме этого, европейский проект подразумевает сотрудничество суверенных государств; эту идею трудно принять с правовой точки зрения, трудно рассматривать в рамках формальных догматических подходов к неделимому и нерушимому суверенитету. Европейская интеграция преследует благую цель, которая заключается в сотрудничестве, слиянии, расширении, и стремится достичь более тесного союза народов, граждан с общим суверенитетом, некоторыми аспектами которого они готовы жертвовать ради того, чтобы пользоваться им вместе на более высоком уровне. Каждый понимает это по-своему, но упоминание «народа», а не государств отражает чаяния и стремление к демократии именно людей, осознающих свою гражданскую позицию, а не конкретных государственных структур. В этом смысле проект Европы только строится, пока это только мечта. Неизвестно, как он будет развиваться, когда он осуществится и подойдет ли он к концу, станет ли его завершение историческим событием.

А сейчас интересно сравнить стратегии европейского конституционализма (процесс динамической интеграции) с испанским конституционализмом (позиция сдерживания перед требованиями суверенитета). Проект европейской интеграции резко контрастирует с конституционализмом государств-членов, или с некоторыми из них, например, с Испанией, где существует стремление к противоположному: к подавлению демоса и его «сопротивлению», к сохранению существующего строя и противостоянию тому, что с точки зрения государства считается посягательством на полный национальный суверенитет, происходящим из концепции «наднационального» объединения и идеи политической децентрализации. Так называе-

мое посягательство должно рассматриваться иначе, скорее, как возможность для сосуществования множественных и сложных суверенитетов, но некоторые страны, которые задуманы как национальные государства, не могут оторваться от догматической идеи национального суверенитета, неразрывного единства, общей и неделимой родины. Такая позиция вступает в противоречие с желанием европейских демосов экспериментировать и пробовать что-то новое. В Испании с демосом лучше не шутить, о чем напомнил Конституционный суд, вынеся интересное решение от 25 марта 2014 г. по вопросу признания суверенитета каталонского народа и его права на принятие решений — они сформулированы в Резолюции парламента Каталонии. Выдумывать здесь нечего, нужно только сопротивляться и придерживаться понятия народа, прописанного в статьях 1 и 2 Конституции.

Конституционный суд резюмирует довольно неоднозначно: «Испанский народ — идеальная общность, способная привлечь к ответственности учредительную власть», и любой акт, исходящий не от центральной государственной власти, при-суждающий юридический суверенитет одной из автономных областей, отрицает национальный суверенитет. Не существует права на отделение в одностороннем порядке, уточняет Конституционный суд, ссылаясь лишь частично на Верховный суд Канады в его постановлении «Об отделении Квебека» в 1998 г. С другой стороны, право на принятие решений не является неконституционным, поскольку всегда можно провести законодательную и нормативную реформу. Не в моих интересах принижать решение Конституционного суда. С одной стороны, он счел приемлемым ответить таким образом на парламентскую Резолюцию — что лично я считаю сомнительной идеей, — с другой стороны, в отличие от решения того же суда от 30 июня 2010 г. о Статуте, наблюдаются попытки предоставить обоснование, согласующееся с Конституцией, буквальные положения 1 и 2 статей которой предстают окончательными и несовместимыми с множественным суверенитетом. Только изменение парадигмы концепции суверенитета внутри испанского конституционализма, включая «периферийный конституционализм», приведет к множественным и согласованным сценариям, которые облегчат открытое толкование Конституции или позволят провести Конституционную реформу. Если в случае Каталонии или страны Басков такое можно было бы одобрить, то в других автономиях с социально-политической точки зрения это может быть воспринято лишь умозрительно.

Мне кажется неоднозначным и спорным сам факт подобной реакции, который стал возможен из-за того, что парламентскую Резолюцию из заявления о суверенитете превратили в нормативно-правовой акт. Это толкование могло бы отделить парламентскую политическую игру от истинного права. В условиях конституционализма между правом и политикой существует постоянное напряжение. Такое толкование может также иметь непреднамеренный побочный эффект, например, обусловить перенесение политических дебатов о будущем Каталонии в сферу общественных сил и вынести за рамки парламентской политической динамики. Несомненно, в Каталонии существует массовое движение за проведение референдума, что бы ни было написано в Конституции. Если это движение не может выразить свое мнение посредством парламента, — ведь у него нет права провозглашать суверенитет даже на символическом уровне, — то дебаты и демократиче-

ская конфронтация выплескиваются на улицы, за пределы парламента. Мнению необходимо найти способ выражения. Таким образом, попытка государства ограничить стремление парламента к суверенитету посредством Конституционного суда грозит превратиться в процесс, неподконтрольный парламента. Удивительное последствие попытки контролировать политику посредством права.

Так или иначе, вырисовывается сценарий конституционного кризиса в Испании, но стоит задуматься, способен ли испанский или каталонский политический класс делать практичные, согласованные и коллективные шаги, хотя именно к этому его и подталкивало решение Конституционного суда, вероятно, из благого намерения предотвратить катастрофу.

Относительно решения суда также интересно отметить отсутствие особого мнения, голосов против. Решение было единогласным, что дает определенные преимущества: не стоит ожидать, что меньшинство сможет решить проблему. Единогласие придает решению весомость, хотя, скорее, более тягостную, чем авторитетную. Кроме того, при вынесении спорных решений, таких как в деле 2010 г. по Статуту, которое я упомянул ранее, позиция суда как структуры становится более мягкой. Единогласие наверняка разрядит ситуацию, что в этом случае крайне важно. Но не стоит связывать отсутствие особого мнения с перспективой появления мирного разрешения этого вопроса. Возможно, мы сталкиваемся с тем, что Санстейн называет «не полностью теоретизированными соглашениями» [Sunstein, 1996], которые могут помочь найти кратковременное решение правового разногласия, но не общую, полную и удовлетворительную теорию, ведь дискуссия носит политический характер. Напряженность, вызванная отсутствием самостоятельности парламента и существованием права на выбор каталонского народа, похоже, подчиняется такой аргументативной стратегии.

#### **4. Возвращение в Онъяти: общий суверенитет демократической федеральной Европы**

Мы видели, как три элемента трилеммы, приведенные во введении — рынок, или глобализация, национальное государство и демократия — были сформулированы в Европе посредством нескольких проанализированных случаев. С одной стороны, идея национального государства укрепляется на нормативном уровне (формально-правовое понятие суверенитета), тогда как на дескриптивно-интерпретативном уровне (политическом и реалистичном понимании суверенитета) его центральное положение уступает глобализации по уровню и масштабу, как более гибкой и сложной системе на локальном и глобальном уровне. Понятие Европы как общего «рынка» также испытало серьезное потрясение не только в экономической области, но и в области регулирования и управления. Нерешенными остаются вопросы о демократии, начиная с определения демоса как политического субъекта и заканчивая выработкой оперативных формул и моделей, соответствующих уровням и масштабам, в которых работают регуляторы и рынки, что подтверждает достоверность тезиса Д. Родрика [Rodrik, 2011].

Возможен ли синтез? Если бы мы могли отталкиваться от политики, опирающейся на принципы федеративной демократии и второстепенности государственных интересов, мы, возможно, смогли бы преобразовать концепции суверенитета так,

чтобы они охватывали многогранные значения общего суверенитета. Это объединение, на мой взгляд, представлено такими народами, как каталанский, баскский и испанский, — они формируют разнообразные, многоликие и многонациональные автономии в рамках Европейского союза. Европейский союз — утопия, которую многие желали бы, — станет Европейской Федерацией, Соединенными Штатами Европы, а также обладателем суверенитета и международной государственности. Тогда задача будет заключаться в том, чтобы эти масштабы или уровни действительно были регуляторами рынков, и чтобы они действовали в соответствии с моделями коллективной и согласованной демократии. Я не могу понять, почему эти идеи не обозначаются более четко в связи с выборами в Европейский парламент в мае 2014 г., которые почти совпали с Конгрессом, приуроченным к 25-летию основания Международного института правовой социологии в Оньяти.

### **Список литературы (References)**

*Kochenov D.* (2014) Overestimating Conditionality. *University of Groningen Faculty of Law Research. Paper Series*. 3. URL: <http://ssrn.com/abstract=2374924> (accessed: 26.07.2018).

*Rodrik D.* (2011) *La paradoja de la globalización. Democracia y el futuro de la economía mundial*. Barcelona: Antoni Bosch.

*Sunstein C. R.* (1996) *Legal reasoning and political conflict*. New York: Oxford University Press.

*Tuori K.* (2010) The many constitutions of Europe. In: Tuori K., Sankari S. (eds.) *The many constitutions of Europe*. Surrey: Ashgate. P. 3—29.