

СЛОЖНАЯ МНОГОСОСТАВНАЯ МОДЕЛЬ ГРАЖДАНСТВА? ЕВРОПЕЙСКОЕ ГРАЖДАНСТВО В ГЛАЗАХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ*

Маурицио Котта

Европейское гражданство

Заключение Маастрихтского и Амстердамского договоров позволило вывести правовую формулу европейского гражданства. С точки зрения правового оформления можно возразить, что элементы наднационального гражданства существовали на практике задолго до этого события (Cotta и Isernia, 2009); однако сам факт официального провозглашения имеет большое значение, т.к. придает открытый характер тому, что существовало в скрытой форме, и закладывает более прочный базис для правовой реализации нового принципа. Это также является свидетельством более четкого понимания во стороны стран — участниц ЕС («инициаторов договоров»), что Европейский Союз со временем превратился из чисто «экономической зоны» в «политическое сообщество», которое должно рассматривать своих членов в качестве граждан и выражать политические идеалы, разделяемые его субъектами.

Цель данной статьи — исследовать, как идея европейского гражданства интерпретируется и конкретизируется в различных аспектах главным действующим лицом европейской политической системы — национальными элитами. Для наших целей национальные элиты определяются как выборка национальных парламентариев и верхнего слоя руко-

водителей компаний стран — членов ЕС¹. Важность анализа взглядов национальных элит не подлежит сомнению: страны — члены ЕС по-прежнему остаются центром тяжести Европейского Союза и через свои правительства играют фундаментальную роль в процессе принятия решений на уровне Европы. Национальные правительства, с одной стороны, выражают политические взгляды более широкой политической элиты, состоящей из представителей парламентов. С другой стороны, их взаимодействие с высшими руководителями экономической системы также играет немаловажную роль. Таким образом, мы можем с полным основанием предположить, что их позиции находятся под сильным влиянием более широкого слоя политико-экономических элит.

Признаки сложного многосоставного гражданства

Прежде чем перейти к более подробному рассмотрению взглядов национальных элит на Европу как политическое сообщество, необходимо уделить несколько слов компонентам европейско-

¹ По каждой стране были опрошены примерно 80 членов парламентов, и 40 топ-менеджеров крупнейших компаний.

* Данное исследование опирается на данные, собранные в рамках проекта «INTUNE: Интегрированные и объединенные: Поиск гражданства в приближившейся Европе» (Проект №. 513421, 6-я Рамочная Программа, Приоритет 7 — Граждане и государственное управление в обществе, основанном на знаниях), координаторы — Маурицио Котта и Пьеранджело Исерния. Первый вариант исследования был представлен на семинаре INTUNE в Гранаде (май 8-11, 2008). Выражаю благодарность Федерико Руссо и всей команде Сиена Интьюн за помощь в обработке данных.

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИДЕЙ

го гражданства. Здесь надо подчеркнуть, что европейского гражданства не было создано как замена или антагонист существующих национальных систем гражданства (O'Leary 1996; Vink, 2005). В отличие от судьбы современных национальных государств, которые создали собственные эксклюзивные системы гражданства, заменив или уничтожив предыдущие общественно-экономические формации, Европейский Союз построил свою собственную систему гражданства как дополнение к уже существующим национальным структурам. Как ясно указывается в вышеупомянутых договорах, европейское гражданство не отрицает национальную концепцию гражданства, а, наоборот, опирается на нее.

Более пристальный взгляд показывает, что гражданство наднационального межгосударственного образования соединяет в себе аспекты «непрямого производного гражданства» и аспекты «прямого гражданства». «Косвенное производное гражданство» означает, что европейское гражданство существует, так сказать, «на плечах», или как следствие прямых национальных гражданств, существовавших ранее. Можно быть гражданином Европы только потому, что вы являетесь гражданином Франции, или Италии, или Испании (и т.д.). Однако в то же время существуют элементы «прямого европейского гражданства», которое не является производным от национальных структур, а является прямым следствием существования европейского наднационального государственного образования, его институтов и структур (Cotta and Isernia, 2009). Человек является гражданином Европы потому, что существование прямого Парламента означает, что европейцы могут действовать как граждане, выбирая своих представителей. Точно так же ряд европейских законодательных документов прямо устанавливает права и обязанности европейцев, которые, таким образом, рассматриваются как граждане супра-национального сообщества.

Некоторые авторы назвали Европейский Союз «многосоставной сложной демократией» (Fabbrini 2007), поскольку он соединяет в себе элементы национальной и супра-национальной демократии; в таком же ключе мы можем говорить о европейском гражданстве как о «сложном многосоставном гражданстве». Фактически оно соединяет в себе несколько элементов, каждый из которых тесно переплетается с другими:

— *Национальные системы гражданства* (соответствующие числу стран — членов ЕС),

— *Европейская система непрямого гражданства* (производное от вышеупомянутого),

— *Элементы прямого европейского гражданства* (привязывающие граждан к наднациональному межгосударственному образованию).

В настоящем исследовании рассматриваются следующие вопросы: 1. Как и в какой мере эти различные компоненты присутствуют во взглядах национальных политических и экономических элит и поддерживаются ими; 2. Какое соотношение и, возможно (динамическая) взаимосвязь существуют между этими компонентами?

Концепция гражданства

Прежде чем переходить к рассмотрению этого вопроса, мы должны кратко остановиться на некоторых концептуальных компонентах идеи гражданства (Marshall 1965; Van Gunsteren 1998; Cotta & Isernia 2009), которые могут помочь нам в анализе различных аспектов взглядов национальных элит на европейское гражданство. Концепция гражданства (С) имеет:

— горизонтальное направление (С I), которое относится к «членству» в наднациональном межгосударственном объединении: гражданин — это тот, кто принадлежит к «городу» (политическое сообщество) (Walzer 1983);

— вертикальное направление, отражающее отношения между гражданином

ми и органами государственной власти, которое можно конкретизировать как: а) права и обязанности на участие в политической жизни (С II); б) право на льготы (С III) (Marshall 1965). Таким образом, гражданин — это человек, который может участвовать в управлении политическим сообществом и имеет право пользоваться результатами политического курса, выбранного органами политической власти.

Конкретные примеры национально-гражданства показывают, что феномен гражданства тесно связан с другими политическими параметрами (см. Рис.1). Горизонтальное направление гражданства, в частности, связано с идеей идентичности и патриотизма. Граждане, принадлежащие к сообществу, обычно разделяют общую идентичность (гражданин Италии — итальянец, гражданин Франции — француз и т.д.), что отличает их от «других», от иностранцев. Следствием гражданства (или в каком-то смысле гражданского долга) является чувство патриотизма, означающее предрасположенность к оказанию поддержки политическому сообществу, к которому принадлежит гражданин, и принимать участие в требуемых действиях (начиная от добровольной уплаты налогов до защиты национальной территории от врагов). Что касается вертикального направления представительства и властных полномочий, то между ними существует гораздо более сильная взаимосвязь. Представительство и его институты действительно, являются главным инструментом с помощью которого граждане могут реализовать свои права на участие в политике и контролировать органы государственной власти, заставляя их отчитываться перед народом. Граждане — начальное звено цепочки представительства и делегирования полномочий. Сфера полномочий правительства, т.е. (большее или меньшее) расширение обязанностей, которые обычно относятся к обязанностям органов власти в отдельный период времени в отдельно взятой стране, является

ся обратной стороной льгот, которые составляют содержание гражданства (СП). Таким образом, понятие гражданина определяется с точки зрения палитры общественных, экономических, культурных политик, создание и принятие которых воспринимаются гражданами как естественная обязанность государственных органов власти.

Опыт национальных форм правления предполагает, что идентичность, патриотизм, представительство и сфера полномочий имеют обратную связь, которая осуществляется благодаря существованию многочисленных промежуточных механизмов.

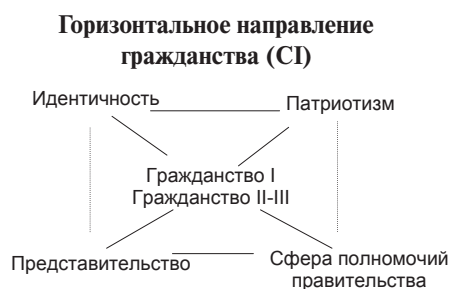


Рис. 1 Концептуальные (и причинные) связи между гражданством и другими явлениями

Мы можем начать наше эмпирическое исследование с горизонтального направления гражданства. Мы уже упоминали, что после заключения Амстердамского договора было официально заявлено, что все граждане стран — членов ЕС автоматически становятся гражданами Европы. Таким образом, членство в Европейском сообществе официально определяется как не прямое членство отдельных лиц; только благодаря тому факту, что он или она является (или становится) членом одной из стран — членов ЕС, физическое лицо может «вступить» в ЕС. ЕС, в отличие от его стран-членов, не может «делать» граждан из физических лиц. В каком-то смысле государства сами являются «прямыми» гражданами / членами ЕС, а процесс принятия новых государств может толко-

ваться как предоставление коллективно-го гражданства (которое затем отражается на физических лицах, которые являются частью данного государства). В данном случае мы оставляем в стороне тот факт, что ЕС ввел довольно строгие процедуры принятия в свои члены новых кандидатов. Эти процедуры являются своего рода «функциональными заменами» процедур, которые государства применяют для натурализации иностранцев.

Теперь мы можем перейти к рассмотрению того, как такой правовой статус отражается в отношении граждан к наднациональному сообществу. Как они воспринимают и оценивают это новое сообщество граждан и свою роль в нем? Данные, собранные в рамках проекта INTUNE, благодаря широкой волне массовых и элитных обследований, проведенных в 2007 г.³, дают нам возможность представить некоторые фактические примеры. Мой анализ базируется на результатах элитного обследования, но прежде я представлю некоторые данные из массового обследования, основанного на вопросе, который, к сожалению, не может быть воспроизведен на уровне элиты.

а. Массовое восприятие идентичности/гражданства

В рамках массового обследования был сформулирован вопрос, непосредственно касающийся самовосприятия гражданства и идентичности и адресованный респондентам из 16 европейских стран (в следующей формулировке «*Как вы воспринимаете себя... ..только гражданином своей страны / гражданином своей страны и европейцем / европейцем и гражданином своей страны /только европейцем*»). Результаты ясно показали, что на уровне общественного мнения напрямую идентифицируют себя с Европой только ограниченное меньшинство, тогда как статистически значимое большинство придерживается противоположного выбора (чисто национальная идентичность)

(табл. 1). Также ясно они продемонстрировали важность двойной идентичности «гражданин своей страны + европейец». Эти данные вполне соответствуют нашим ожиданиям от «непрямой модели» гражданства, которая была введена в Европе: новая и широкая (европейская) идентичность сосуществует с (добавляется к) более старой и ограниченной (национальной) идентичности (Lepsius, 2001). Также вызывает удивление, что обратное сочетание (европеец + гражданин своей страны) выбирается довольно редко: видимо, трудно воспринимать национальную идентичность как производное от европейской; также вероятно, что те, кто разделяет эту позицию, являются сторонниками прямого европейского гражданства (или просто интерпретируют эту возможность как эквивалент непрямой модели (Н + Е).

Таблица 1.

Самоидентичность на массовом уровне

Только европейец	5%
Европеец и гражданин своей страны	9%
Гражданин своей страны и европейец	49%
Только гражданин своей страны	37%

В любом случае, в полученных результатах присутствуют все три элемента многосоставной модели гражданства/идентичности: гражданин своей страны (37%), непрямая европейская идентичность (49%), прямая европейская идентичность (5%+9%). Первые два явно доминируют; однако третий элемент также существует (хотя и в малой доле). Объединенный вес двух первых ответов (только гражданин своей страны + гражданин своей страны и европейец) (86%) ясно показывает, при необходимости, что европейская интеграция не вызвала разрушения национального чувства принадлежности и что в умах европейских граждан здание над-

национального гражданства зиждется на фундаменте национального образования. В то же время можно сказать, что статистически значимое большинство (63%) обрело чувство идентичности с наднациональным межгосударственным образованием. Это чувство может существовать отдельно или, что более вероятно, сочетаться с чувством национальной принадлежности. В конечном итоге мы можем сказать, что европейское гражданство — это не только правовое состояние, но и чувство идентичности, разделяемое большей частью народов Европы.

в. Национальные элиты и их привязанность к Европе (и к собственной стране)

Единственный вопрос в нашей базе данных, который мы можем использовать для оценки элит, — это вопрос, касающийся привязанности. Респондентам был задан стандартный вопрос, обычно используемый во многих опросах («Люди испытывают разную степень привязанности к... А как насчет вас? Вы очень привязаны, привязаны в какой-то степени, привязаны не очень сильно или совсем не привязаны к ...?). Это было повторено в контексте города, деревни, региона, страны и Европы.

Полученные результаты подтверждают существование широк распространенной привязанности к Европе среди национальных политических элит: 85% заявили, что привязаны к ЕС (табл. 2). Однако, как и следовало ожидать от непрямой формы гражданства, большинство респондентов продемонстрировало слабую степень привязанности к ЕС. Тех, кто ответил «очень привязан», на 12 процентов меньше, чем тех, кто ответил «привязан в какой-то степени». Также интересно отметить небольшой процент респондентов, ответивших, что они не привязаны к Европе: среди политических элит явное отвержение европейского наднационального образования не имеет широкого распространения.

Таблица 2

Привязанности политических элит к своей нации и к ЕС (%)

	Привязанность к своей нации	Привязанность к ЕС
Очень привязан	70,9	36,4
Привязан в какой-то степени	23,7	48,5
Всего	94,6	84,9
Привязан не очень сильно	4,0	12,5
Совсем не привязан	1,4	2,6
Всего	5,4	15,1

Сравнение с уровнями привязанности к своей нации представляет интерес. Общий уровень привязанности респондентов к своей стране более высокий. Как и следовало ожидать, национальные элиты, кроме крошечного меньшинства (5,4%), выразили привязанность к своей стране. Однако различия становятся особенно статистически значимыми, когда речь идет о проценте тех, кто декларировал сильную степень привязанности. Эта степень в два раза превышает процент тех, кто привязан к Европе. Интересно, что, по-видимому, нет никакого противоречия между сильной привязанностью к своей нации и сильной привязанностью к Европе: между ними существует позитивное соотношение.

Полученные данные показывают, что соперничество между двумя привязанностями не имеет серьезного значения; мы можем предположить, что непрямая модель гражданства, принятая ЕС, позволяет нам соединить их вместе. В то же время мы должны отметить, что ЕС до сегодняшнего дня не смог стимулировать формирование большей степени привязанности к себе по сравнению с привязанностью к странам — членам ЕС: мы можем только предположить, что это произошло

потому, что активизация более энергичных механизмов для порождения более сильной привязанности к Европе вызвала антагонизм со стороны стран-членов. Привязанность к европейскому наднациональному образованию может развиваться только при условии, что она не будет противопоставлена привязанности к собственной стране.

Полученные данные показывают, что наряду с преобладающим мнением политических элит (и масс), которое согласуется с моделью непрямого гражданства, отмечены проблески чисто прямого европейского гражданства (5,2% респондентов сочетают сильную привязанность к Европе с менее горячей привязанностью к собственной стране).

Интересно, что бы произошло, если бы в опросы были включены два объекта привязанности — страна и ЕС, но в более прямом противопоставлении друг к другу? Такое противопоставление могло привести к другому соотношению ответов. Однако такая формулировка вопроса противоречит направлению интеграционного процесса в Европе, идущего в течение многих лет, суть которого заключается в объединении, а не в противопоставлении национальной и европейской идентичности.

с. Страновые и идеологические различия в привязанности к ЕС

До этот момента я использовал обобщенные и средневзвешенные данные, как если бы Европейский Союз был полноценным политическим сообществом, а опрошенные национальные элиты — единой интегрированной элитой. Но это верно только наполовину: поскольку Европейский Союз является сообществом стран с сильной идентичностью и национальные элиты прочно привязаны к политической жизни своих стран, даже если они вносят общий вклад в процесс принятия решений на обще-европейском уровне, мы должны обязательно проанализировать наши данные по каждой стра-

не отдельно. На фоне общей картины мы видим, что диапазон различий в зависимости от страны в контексте общей поддержки Европы очень значителен (между 51,4% в Великобритании и 95,8% в Португалии) (рис. 2). Аналогичные результаты мы получаем при рассмотрении только «сильной привязанности»: различия между странами (в диапазоне между 10% и 62%) указывают, что разные страны по-разному относятся к более сильно выраженной европейской идентичности в контексте горизонтального направления. В некоторых странах привязанность к Европе достаточно слабая. Статистически значимые различия также отмечаются, когда вместо отдельных стран мы анализируем кластеры государств (рис. 3). Объединив наши примеры в кластеры, состоящие из «главных стран» (шесть первоначальных стран-членов), «южных стран» (Греция, Португалия и Испания), «северных стран» (в нашем исследовании Англия и Дания) и «центрально-восточные страны» (Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Литва, Польша, Сербия и Словакия), мы видим, что первые две группы демонстрируют значительно более высокий уровень привязанности по сравнению с остальными группами, особенно северные страны. Эти результаты предполагают, что помимо отдельных страновых факторов существуют другие факторы, относящиеся к более широким аспектам географии и истории Европы.

Возвращаясь к обобщенному пулу респондентов, значительные различия отмечены в идеологическом спектре: общая позитивная привязанность к Европе колеблется между 71,7% для крайне правых и 90,1% для центра (рис. 4). Если учитывать только ответы, которые выражают сильную привязанность, мы видим разброс между 27/28% для крайне левых и крайне правых и 43% для центра. В большей степени, чем в лево-правой оси, мы видим разрыв между центром и крайними позициями. Центральные позиции (включая умеренно левых и уме-

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИДЕЙ

ренно правых), которые тяготеют к более систематическому согласию с политическими ориентациями национальных правительств, что исторически способствовало процессу европейской интегра-

ции, как и ожидалось, больше поддерживают наднациональное сообщество, чем политические позиции, которые балансируют на краю государственной политики.

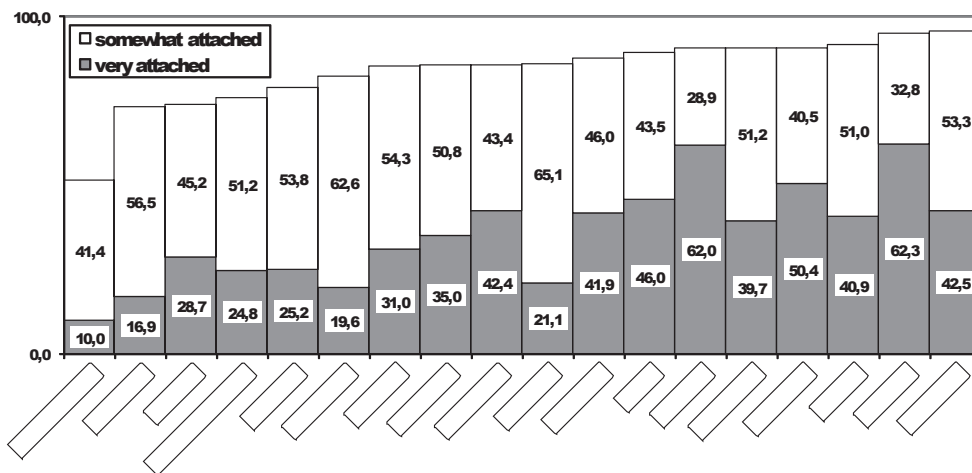


Рис. 2 Привязанность элит к Европе с разбивкой по отдельным странам (% сильно привязанных и привязанных в какой-то степени)

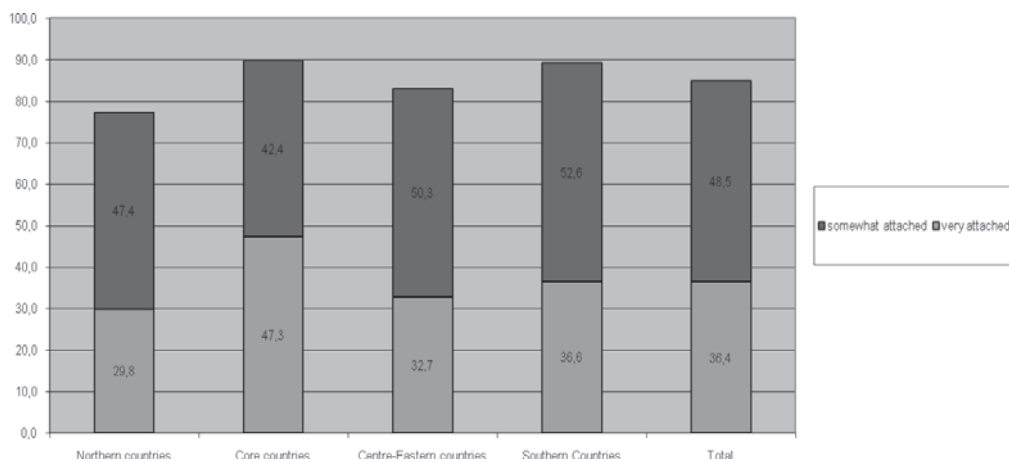


Рис. 3 Поддержка ЕС со стороны элит с разбивкой по географическим регионам

Северные страны: Австрия, Дания и Англия, главные страны: Бельгия, Франция, Германия, Италия; южные страны: Греция, Португалия, Испания; Центрально-восточные страны: Болгария, Чешская Республика, Эстония, Венгрия, Литва, Польша, Сербия, Словакия.

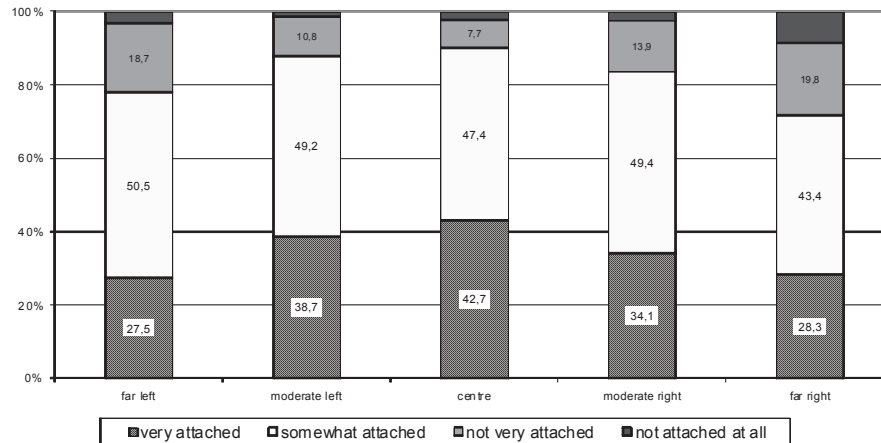


Рис. 4. Левая-правая позиция и привязанность к ЕС

d. Определения гражданства

Наше исследование позволяет нам проверить, какие элементы (религиозные и культурные корни, происхождение, место рождения, язык, соблюдение законодательства сообщества и т.п.) считаются более важными для определения гражданства и как национальные элиты воспринимают национальное и европейское гражданство. Поскольку европейское гражданство было построено на базе национальных гражданств и под контролем стран-членов, вряд ли можно ожидать, что разница в восприятии будет очень значительной. Однако, учитывая более «искусственный» характер европейского наднационального образования и более непрямой характер европейского гражданства, можно также ожидать меньший вес «натуралистических» элементов (место рождения и происхождение родителей) и культурно-этнических элементов (вероисповедание, культурные традиции). И наоборот, можно предположить, что «гражданские» элементы должны играть более важную роль.

Собранные нами данные (был задан вопрос: «Люди по-разному понимают, что значит быть настоящим гражданином своей страны/Европы. Как вы думаете,

насколько важно быть настоящим гражданином своей страны / европейцем в следующих случаях?») показывают, что «гражданские» (чувствовать себя гражданином своей страны / Европы; соблюдать законы своей страны / Европы), «функциональные» (учить язык своей страны / Европы), и «культурные» (разделять традиции) элементы гражданства преобладают над «натуралистическими» (родиться в своей стране / Европе; иметь национальных / европейских родителей) и «религиозными» элементами как на национальном, так и на европейском уровне гражданства (см. табл. 3). По мнению национальных элит, различия между национальной и европейской идентичностью в отношении важности, придаваемой различным компонентам, не столь велики. Самые большие различия касаются важности места рождения — в стране / Европе, родителей — имеющих национальное / европейское гражданство и (в меньшей степени) — исповедания христианской религии и соблюдения общих культурных традиций. И наоборот, вызывает удивление, что с точки зрения обоих уровней гражданства языковой фактор воспринимается одинаково.

Таким образом, мы имеем ограниченное (но не очень сильно) доказатель-

ство, что (как и ожидалось) европейское гражданство немного более отстранено от аспектов натурализма и идентичности. Элементы гражданского характера (соблюдение законов, ощущение себя гражданином своей страны, европейцем) или того, что можно приобрести (овладение языком), не показывают никакого различия между двумя уровнями.

Таблица 3

Компоненты национального и европейского гражданства (% очень важно / %очень или довольно важно)

	Быть гражданином своего государства	Быть гражданином Европы
Быть христианином	12,6/34,4	7,8/28,7
Разделять культурные традиции	48,4/88,5	41,6/85,7
Родиться в своей стране/Европе	21,1/53,2	14,9/47,9
Национальные/европейские родители	26,2/61,3	14,6/48,1
Официальный язык страны	64,4/93,3	65,4/93,2
Чувствовать себя гражданином своей страны/европейцем	65,1/90,4	65,0/93,6
Соблюдать законы	70,2/94,4	66,2/93,3

Вертикальное направление гражданства (СII)

Следующий шаг — анализ вертикального направления гражданства; начну с того, что я назвал СII (см. рис. 1), т.е. право европейских граждан на политические действия. Анализируя институты, которые выполняют эту функцию в европейском наднациональном образовании, ста-

новится ясно, что институциональная конфигурация Европы основана на многосоставной системе, сочетающей прямую и непрямую формы гражданства. Непрямые механизмы представительства обеспечиваются через Совет Министров и Европейский Совет, выражающие волю национальных правительств, канал, через который влияние европейских граждан может достигнуть Брюсселя, представлен представителями национальных правительств. С другой стороны, имеется прямой механизм, представленный Европейским парламентом и европейскими выборами: здесь, по крайней мере теоретически, европейские граждане могут входить в прямые отношения представительства в наднациональных органах власти. Комиссия находится в более двойственном положении; она находится на перекрестке между двумя каналами: с одной стороны, она выражает интересы национальных правительств, которые избирают Президента и членов Комиссии, а с другой стороны, она все в большей степени несет ответственность перед Европейским парламентом. К этому надо добавить, что институциональная роль превращает Комиссию в институт, который больше идентифицируют с наднациональным образованием, чем с двумя советами.

В какой степени взгляды национальных элит соответствуют такому положению вещей? Некоторые вопросы, включенные в наше исследование, помогают нам понять, что они думают о центральных институтах Европы и своей роли в процессе принятия решений. Результаты подтверждают, что и в отношении вертикального направления образ сложного гражданства вполне вписывается во взгляды национальных элит (табл. 4). Большинство респондентов поддерживает идею того, что страны-члены должны оставаться центральными акторами европейского процесса принятия решений и, таким образом, выражают согласие с основным элементом прямой системы пред-

ставительства². В то же время почти такая же доля респондентов поддерживает идею усиления полномочий Европейского парламента (главного института прямого гражданства), даже если это приведет к ослаблению роли национальных правительств.

Таблица 4

Институциональный баланс

	Полностью согласен	Частично согласен	Частично не согласен	Полностью не согласен
Государства — члены ЕС должны оставаться центральными участниками ЕС.	40,7	36	18,3	5
Европейская Комиссия должна стать подлинным правительством ЕС	15,0	37,9	28,7	18,4
Полномочия Европейского парламента должны быть расширены	33,5	38	18,5	10

² Респондентам были заданы следующие вопросы: «В какой степени вы согласны со следующими высказываниями:

а. Центральными акторами Европейского Союза должны оставаться страны-члены, а не Комиссия или Европейский парламент.

б. Европейская Комиссия должна стать подлинным правительством Европейского Союза

в. Необходимо расширить полномочия Европейского парламента, даже если это приведет к ослаблению влияния национальных парламентам».

Интересно, что поддержка усиления полномочий Европейской комиссии выражена гораздо слабее. Небольшое большинство выражает согласие с мнением, что Европейская комиссия должна стать подлинным правительством ЕС, но внутри этого большинства «сильные приверженцы» составляют небольшую долю. Учитывая двойственную институциональную позицию Комиссии, такое толкование данных также выглядит сомнительным. В конце концов, можно предположить, что, учитывая диффузное восприятие Европейской комиссии как противовеса национальным правительствам (даже если они сами говорят об этом) и ее главное определение как наднационального института, более слабую поддержку Комиссии можно интерпретировать как знак того, что национальные элиты еще не готовы склонить чашу весов в пользу прямой модели наднационального правления.

Этой оценке противоречит сильная поддержка усиления полномочий Европейского парламента, который фактически является олицетворением прямой модели представительства. Более тщательный анализ предполагает, что, возможно, это противоречие не столь существенно. Можно предположить, что Европейский парламент в том виде, в котором он существует сейчас, все еще воспринимается как более прямо привязанный к национальным политическим структурам (его члены рекрутируются на основе национальных механизмов) и в конечном итоге, более «национальный», чем Комиссия. Поддерживая усиление полномочий ЕП, национальные политики, возможно, просто выражают свою поддержку идее урезания полномочий Комиссии и «наднациональной бюрократии Брюсселя», а может быть, и национальных органов власти.

Что касается предыдущих, то здесь также присутствуют значительные идеологические расхождения. В отношении

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИДЕЙ

полномочий стран-членов, и в частности, если ориентироваться на самый категоричный ответ («абсолютно согласен» по сравнению с «согласен в какой-то степени»), здесь имеется очень сильный перепад между левыми и правыми: левые явно не одобряют идею превращения стран — членов ЕС в истинное правительство Европы, а крайне правые, наобо-

рот, являются ее яркими приверженцами. В эту линейную картину не вписываются только крайне левые, поскольку они занимают промежуточное положение между центром и умеренно правыми (рис. 5). В любом случае, невзирая на идеологическую позицию, только меньшинство выражает желание отказаться от руководящей роли стран — членов.

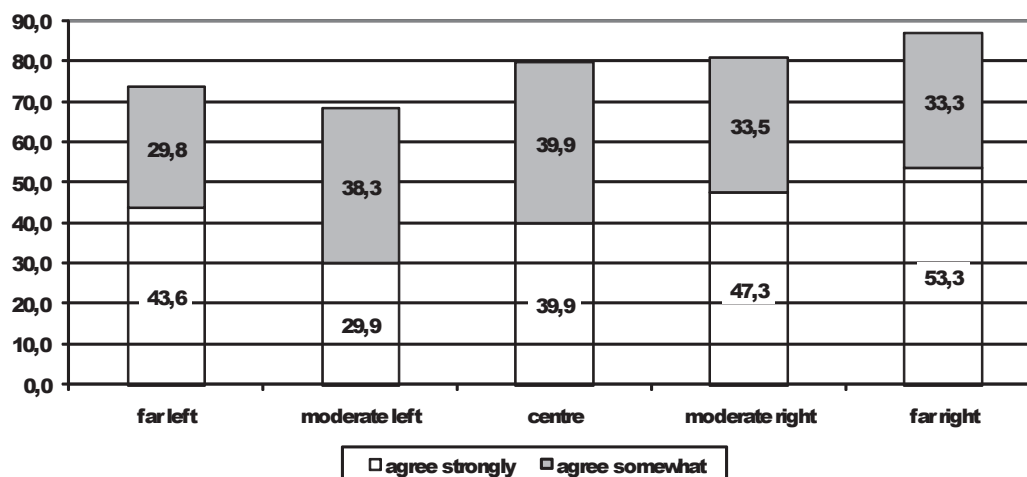


Рис. 5 Государства — члены ЕС должны стать центральными участниками Европейского Союза

Что касается поддержки доминирующей роли Комиссии, то ее сильные сторонники составляют небольшое меньшинство среди политического спектра: их число колеблется между 12% и 19% (рис. 6). Эти данные указывают еще раз, что национальные элиты готовы объединить и принять национальный и европейский уровни правления, но в гораздо меньшей степени готовы заменить первое на второе. Ответы, касающиеся полномочий Европейского парламента, показыва-

ют более сильный разброс политического спектра: если рассматривать только сильных сторонников, то мы увидим заметное уменьшение (с 50% до 23%) вдоль диапозона левые — крайне правые (рис. 7). В данном случае крайне левые выступают самыми яркими сторонниками европейской институциональной системы: может быть, в силу того, что Европейский парламент является единственным каналом, через который они могут влиять на европейскую политику?

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КОНЦЕПЦИЙ И ИДЕЙ

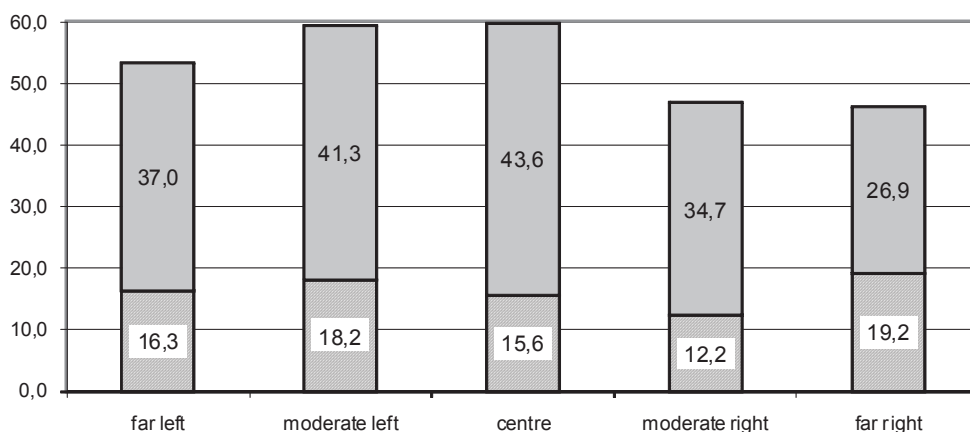


Рис. 6. Европейская комиссия должна стать подлинным правительством Европейского Союза

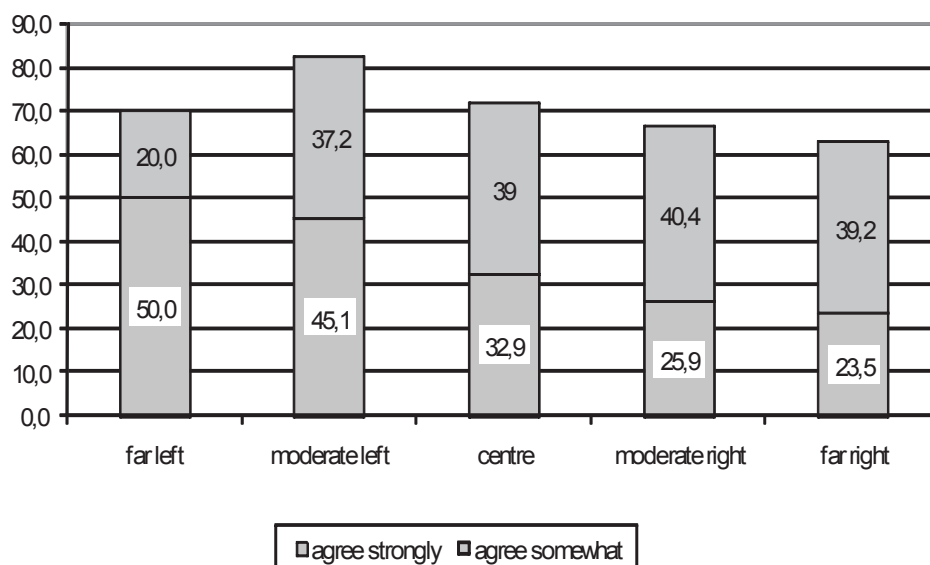


Рис. 7. Полномочия Европейского парламента необходимо расширить

Мы можем добавить еще один штрих к этой картине, анализируя ответы, касающиеся доверия к институтам власти. Представленные данные показывают, что уровни доверия к национальным и европейским институтам власти почти не отличаются (табл. 5). Только Европейский парламент получает более по-

ложительную оценку по сравнению с другими институтами. А в общем уровень недоверия к европейским институтам немного меньше, чем к национальным. По крайней мере, в их нынешнем виде институты европейского наднационального объединения пользуются таким же доверием, как и национальные.

Таблица 5

Доверие к национальным и общеевропейским институтам

	Национальное правительство *	Национальный парламент*	Европейский парламент	Европейская комиссия	Совет Министров ЕС
Высокое доверие (7–10)	38,3	35,0	42,5	35,7	38,0
Среднее доверие (4–6)	40,9	51,3	43,5	49,7	49,0
Низкое доверие (0–3)	20,8	22,7	14,0	14,6	13,0

* Только экономические элиты (политиков не опрашивали по поводу доверия к их правительству или парламенту).

Последние элементы, необходимые, чтобы понять как (предположительно) работают вертикальные механизмы гражданства ЕС, можно получить через серию вопросов, адресованных к элитам и касающихся инструментов влияния (политического участия), которые можно использовать чтобы оказывать влияние на решения, принимаемые на обще-европейском уровне (табл. 6) и как они оценивают их эффективность³. И вновь ре-

зультаты подтверждают эффективность сложной многосоставной модели. Национальные правительства оцениваются большинством членов элиты как эффективные инструменты влияния, где на кон поставлены общеевропейские политические решения. Однако почти такой же или даже больший процент респондентов считает, что более прямой механизм контакта и лоббирования в европейских институтах был бы не менее эффективным. Поэтому создается впечатление, что национальные элиты полностью усвоили тот факт, что в европейском наднациональном образовании существуют два канала влияния и представительства (прямой и непрямой), которыми можно пользоваться вполне равноценно.

³ Вопрос был сформулирован следующим образом: «Члены национальных парламентов и экономические элиты могут по-разному влиять на принятие решений на европейском уровне. Как вы оцените каждое из предложенных решений по 5-балльной шкале (где 5 означает очень эффективно)?»

Таблица 6

Эффективность различных инструментов влияния (%)

	Национальное правительство	Национальный парламент *	Евр. партийная / евр. бизнес-организация **	Контакты с институтами ЕС **
Довольно или очень эффективно	60,3	38,1	54,7/68,4	61,2/71,6
Довольно или очень неэффективно	39,7	61,9	45,3/31,6	38,8/28,4

* Только экономические элиты.

** Первое процентное соотношение относится к политикам, второе — к экономическим элитам.

**Третий компонент гражданства (СП):
полномочия европейских граждан**

В нашем исследовании мы не смогли уделить большое внимание анализу третьего компонента гражданства, т.е. комплексу полномочий, которыми государство наделяет своих граждан. Однако мы можем получить некоторые косвенные ответы на эту тему, проанализировав другие вопросы, включенные в опрос.

Отвечая на вопрос о том, каким они хотели бы видеть Европейский Союз, национальные политические элиты достаточно равномерно распределили свои предпочтения между обеспечением со-

циальной защиты и развитием конкурентоспособной экономики (Рис. 8)⁴. Интересно, что взгляды экономических элит в этой области оказались совсем другими: экономическая конкурентоспособность явно стояла у них на первом месте.

⁴ Вопрос был сформулирован следующим образом: «Я» собираюсь зачитать вам два высказывания. Пожалуйста, скажите, какое из них лучше отражает ваши взгляды:

- а. «Главная цель ЕС — сделать европейскую экономику более конкурентоспособной на международных рынках».
- б. «Главная цель ЕС — обеспечить более совершенную социальную защиту для всех граждан».

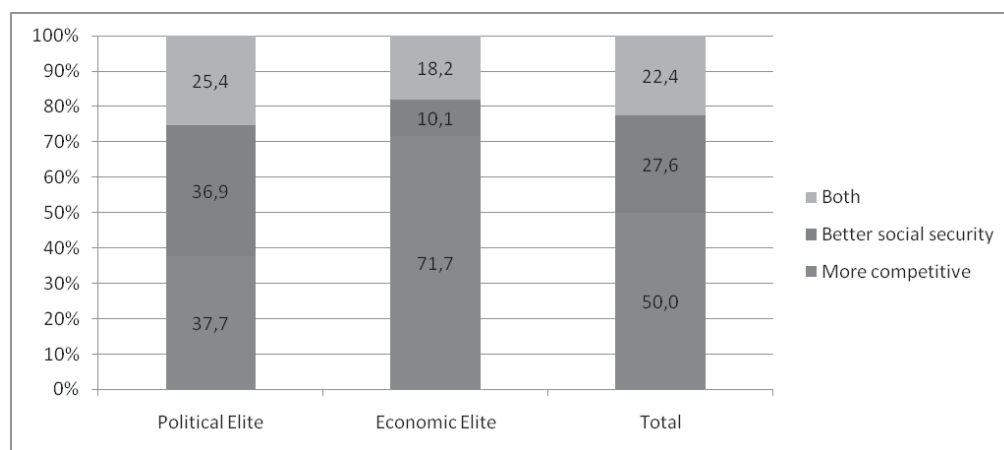


Рис. 8. Взгляды на широкие цели Европейского Союза

Переходя к более конкретным сферам политики, мы видим, что предпочтения в отношении разных территориальных уровней варьируются (табл. 7). Среди шести сфер профессиональной компетенции, которые были представлены респондентам, мы находим две сферы (окружающая среда и миграция), где явное предпочтение отдается европейскому уровню принятия решений, три сферы, где наибольшее предпочтение отдается национальному уровню принятия решений (здравоохранение, налогообложение и занятость), и одна сфера, где нацио-

нальные и европейские решения почти уравновешивают друг друга.

Если добавить к этому очень большую поддержку в пользу проведения единой международной политики, то мы получим достаточно четкую картину. Основные сферы профессиональной компетенции государства всеобщего благосостояния (здравоохранение и занятость) и основные инструменты справедливого распределения (налогообложения) остаются в компетенции национальных правительств (и в некоторой степени региональных). Сферы политических пол-

номочий, вокруг которых европейские национальные государства определили свою основную задачу после Второй мировой войны (Cotta, 2007), не вызывают серьезных возражений в пользу европейского выбора. Наоборот, что касается двух сравнительно новых сфер профессиональной компетенции (или влекущих за собой новые последствия), таких как защита ок-

ружающей среде и миграция, то здесь наблюдается большая готовность передать их в ведение Европы. Возможно, это объясняется пониманием, что эти сферы связаны с проблемами, которые в какой-то степени превосходят возможности национальных государств; и к тому же они не так глубоко институализированы, как национальные сферы компетенции.

Таблица 7

Предпочтительные территориальные уровни для различных областей политики (%)

	Региональный, национальный или и то и другое	Только ЕС	ЕС и другие уровни
Окружающая среда	22,3	45,5	32,2
Иммиграция	28,3	44,7	27,0
Преступность	39,9	25,1	35,0
Занятость	62,7	14,5	22,8
Налогообложение	58,1	18,8	23,1
Здравоохранение	74,2	7,6	18,2

Картина, которая вырисовывается из этой части исследования, показывает, что компетенции органов власти (и следовательно, полномочия граждан) в целом распределены по территориальному признаку. Однако здесь есть и неясные зоны: значительное количество респондентов, находящихся в меньшинстве, хотели бы передать в ведение ЕС некоторые традиционные сферы компетенции национального государства, а с другой стороны, некоторые представители элиты, наоборот, предпочли бы оставить в компетенции национальных правительств более широкий спектр политических полномочий. И наконец, остается довольно большое количество ответов, которые предполагают сочетание национальных и наднациональных уровней принятия решений.

Также в отношении и этого аспекта гражданства мы видим, что «сложная» модель адекватно отражает взгляды национальных элит.

Выводы

Настоящее исследование подтвердило, что с точки зрения национальных элит, европейское гражданство принимает форму, которую можно назвать многосоставной или «сложной». Элементы «прямого» европейского гражданства сосуществуют с косвенными элементами, где европейское гражданство происходит от национальных гражданств. И конечно, национальное гражданство сохраняет достаточно сильную привлекательность. Таким образом, европейское гражданство является результатом сочетания различных компонентов, а не просто геометрической линейной конструкцией, форму которой порой принимают национальные гражданства.

Баланс между различными компонентами сложного гражданства значительно отличается в глазах национальных элит по целому числу параметров (географическому, идеологическому и т.п.). Как мы уже видели «первоначальные шесть» членов Союза и южных стран более готовы принять

большой вес прямого компонента европейского гражданства. То же самое распространяется на ситуацию, когда мы сравниваем умеренно левые и центристские партии с крайне левыми и правыми. Различные государственные традиции и геополитические позиции внутри европейского пространства, с одной стороны, интерпретации политических и социальных благ, с другой стороны, изменяют баланс компонентов европейской системы гражданского общества. Однако здесь требуется более глубокое обсуждение причин, чем позволяет данный краткий обзор. Еще более проблематичным является вопрос, является ли такой баланс стабильным или в нем заложены предпосылки будущих изменений.

Литература

1. Cotta M. (2007) *Domestic Elites in the Transformation of the "European Polity": the Italian*.
2. Case, in Engelstad F. & Gulbrandsen T. (eds.), *Comparatives Studies of Social and political*
3. Elites, "Comparative Social Research". Vol. 23. 2007. P. 137–171.
4. Cotta M. and Isernia P. (2009) *Citizenship in the European polity: questions and explorations*, in C. Moury and L. De Sousa, *Institutional challenges in post-constitutional Europe*, London Routledge. P. 71–94.
5. Fabbrini S. *Compound Democracy*, Oxford : Oxford University Press, 2007.
6. Lepsius M.R. (2001) *The European Union: Economic and Political Integration and Cultural*.
7. Plurality, in: Eder K. and Giesen B. (eds.) *European citizenship between national legacies and postnational projects*, Oxford : Oxford University Press. P. 205–221.
8. Marshall T.H. (1965) *Class, citizenship and social development*, Garden City, NY : Anchor Books.
9. O'Leary S. (1996) *The Evolving Concept of Community Citizenship*, The Hague : Kluwer.
10. Van Gunsteren H. (1998) *A theory of citizenship*, Boulder, CO, Westview Press.
11. Vink M. (2005) *Limits of European citizenship*, Houndmills, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
12. Walzer, M. (1989) *Citizenship*, in: Ball T., Farr J. and Hanson R.I. (eds.) *Political innovation and conceptual change*, Cambridge : Cambridge University Press. P. 211–219.