

ПОЛИТИЧЕСКИЕ ЭЛИТЫ И СТАНОВЛЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ НА ПРИМЕРЕ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА¹

Маурицио Котта

Теория элит: ключевые достижения и открытые вопросы

За последние годы теория элит, в частности исследования отношений между структурой элит и особенностями режима, снова стала весьма актуальной в мире политической науки. Несомненно, работы Джона Хигли с соавторами², демонстрирующие, что тип режима и его стабильность могут быть связаны с единством и разобщенностью элит, а единство элит может основываться на договоре или идеологической общности, внесла значительный вклад в пробуждение интереса к этой теории. Эти исследования также дали нам новые знания о способах преодоления разобщенности элит.

Хотя было бы интересно рассмотреть некоторые вопросы, связанные с различными аспектами, затронутыми в упомянутых совместных исследованиях, в этой статье будут сформулированы некоторые новые вопросы развития полноценной политической теории элит, актуальность которых связана с важностью теоретических и эмпирических исследований, упомянутых выше. Конечно, эти вопросы не являются полностью новыми, т.к. они уже формулировались такими классиками теории элит, как Моска и Парето.

Затронутые ниже вопросы связаны преимущественно с властью и происхождением элит. Многие исследования рассматривают существование элит (в особенности политических), их способность к функционированию и воздействию на ситуацию на уровне существующего государственного образования (национального государства) как нечто данное. Тем не менее эти положения

не могут быть приняты безоговорочно. Верно, что в большинстве случаев элиты представляются сложившимися, обладающими значительными ресурсами и контролирующими ситуацию. Тем не менее это не всегда так. История знает множество примеров слабых элит, не способных контролировать ситуацию: такие элиты только после значительных потрясений сменяются сильными и эффективными элитами.

Здесь возникают два вопроса: почему и при каких условиях политические элиты теряют контроль над ситуацией и становятся уязвимыми? Как формируются новые элиты и каким образом они приобретают влияние? К этим вопросам можно добавить еще один: что происходит в ситуации «междувластия», когда ни одна элита не обладает контролем над ситуацией и царит неопределенность? Эти вопросы приобретают особую значимость в периоды кризиса режима, в особенности смены режима. Кризисы режима тесно связаны с кризисами элит, находившихся до того у власти, а переход к новому режиму часто сопровождается периодом неопределенности новых восходящих элит. Важно заметить и то, что смена режима не только связана со сменной структурой элит (от разобщенности к единению, от идеологического единства к договоренности и т.д.), но и, как правило, влечет за собой частичную или полную смену элит.

Еще одна ситуация, представляющая особый интерес, та, в которой сами элиты претерпевают значительные изменения. К этой ситуации мы обратимся позже. Для начала необходимо рас-

смотреть зависимость между элитами и государственным образованием. Во избежание недоразумений отметим, что термин «государственное образование» будет употребляться для обозначения политического сообщества, легко распознаваемого, отличимого от других политических пространств и относительно независимого от них, — того, что Вебер назвал бы *politischer Verband*. Сегодня типичным государственным образованием является национальное государство³. Политические элиты обычно связаны с определенным государственным образованием. Другие рассматриваемые в этой работе элиты — религиозные, экономические, культурные — в гораздо меньшей степени зависят от государственного образования, поскольку принадлежат к разным сферам влияния (некоторые из них могут носить глобальный характер). В целом политические элиты являются «локальными» в том смысле, что они тесно связаны с территорией суверенного государства. Это не значит, что они полностью лишены влияния на других территориях, которое может быть особенно важным в определенные периоды, но обычно сфера их действия скорее «национальна», чем «наднациональна». Масштаб национального горизонта зависит от многих обстоятельств. Он может быть весьма значительным, как в случае Бразилии или США, или довольно ограниченным, как в случае Люксембурга или Сингапура. «Национальный» характер элит подразумевает, что связанные с ними процессы формирования, изменения и трансформации обычно протекают в рамках существующего государственного образования и не свободны от проблем данного образования. Жизнедеятельность политической элиты тесно связана с институтами государственного образования, и эти институты играют значительную роль в процессах рекрутирования, обновления и приобретения законного статуса самими элитами. Эта связь особенно сильна в либерально-

демократических государственных образованиях, где все ключевые моменты жизнедеятельности элит в высокой степени институционализированы и находятся под строгим контролем. В этом отношении проблема разобщенности и единства политических элит является проблемой государственного образования.

В этом контексте не следует забывать, что элиты не являются данностью, более того, они не являются чем-то вечным. Они возникают, меняются и даже исчезают. Что становится с политическими элитами при изменении государственного образования? Если в определенный момент горизонт государственного образования изменится в большую или меньшую сторону, изменятся ли и элиты? Какова роль элит в этих преобразованиях, и как последние влияют на элиты?

Приведем несколько примеров. Распад Советского Союза и образование ряда независимых государств (переход от общего государственного образования к ряду отдельных государственных образований) связаны с кризисом советской элиты и ее неспособностью сохранить целостность СССР, а также становлением новых (региональных) элит в государствах-преемниках. Схожая ситуация сложилась и в случае Югославии и ее государств-преемников. Другими примерами одновременной смены элит и режимов являются бывшие государства-сателлиты Центральной Европы, в особенности если мы проследим дальнейшее развитие их политических режимов в контексте Советского блока. В этих государствах распад СССР сделал возможным восстановление суверенитета, который сопровождался сменой режима и трансформацией элит. Случай Бельгии, а точнее процесс бельгийской федерализации, также говорит о наличии тесной связи между политическим сообществом, институциональной структурой и структурой элит. ГДР и ее последующее слияние с ФРГ — это еще одна, более

сложная вариация сочетания этих факторов: определенная автономия, полученная в результате кризиса советского доминирования, привела к кризису режима и элиты, за которым последовало присоединение восточных провинций к более крупному политическому сообществу, что, в свою очередь, означало интеграцию региональных элит в институциональные структуры более крупной структуры элит Федеральной республики.

Очевидно, что такие события, как победы и поражения на выборах, кабинетные перестановки и подобные политические явления, происходят не так часто. Тем не менее они имеют место, и т.к. их последствия весьма значительны, их нельзя исключить ни из теоретического, ни из практического рассмотрения. Слишком смелым было бы и заявление, что политология полностью игнорирует такие явления. Они кратко рассматриваются в работах, посвященных становлению современных национальных государств⁴ и анализу развития государства на территориях колоний⁵. Тем не менее систематическое исследование закономерностей в отношении между изменением государственного образования и трансформацией элит до сих пор не было осуществлено.

Поскольку в данной статье представляется невозможным провести полноценный анализ отношения между государственными образованиями и элитами, мы лишь предложим ниже ряд упрощенных утверждений, а затем подробно рассмотрим смежные проблемы элит в контексте особого случая трансформации государственного образования — процесса европейской интеграции.

Создание нового государственного образования является крупномасштабной политической трансформацией, влекущей за собой высвобождение значительных ресурсов для преодоления инерции. Таким образом, преданная своему делу элита «строителей государ-

ственного образования» является важнейшей предпосылкой для успешного завершения данного процесса. Аристократические и бюрократические элиты монархий были в большинстве стран Европы ключевыми акторами становления национальных государств⁶. Коммунистическая элита, сплотившаяся вокруг Ленина и позднее Сталина, сформировала Советский Союз и Советскую империю после распада Российской империи на заре Первой мировой войны и революции 1917 г.

Структура элит, принимающих участие в создании нового государственного образования, в большинстве случаев оказывает влияние на свойства политического сообщества и его институтов. Сплоченная элита, скорее всего, сформирует централизованное государственное образование, а неоднородная элита — децентрализованное. Эту тенденцию легко проследить на примерах современной Франции и США.

Элиты, ответственные за формирование государственного образования, с высокой степенью вероятности будут и управлять им, но становление нового государственного образования, вполне возможно, повлечет за собой некоторую адаптацию к новым условиям. Может произойти расширение исходного элитарного круга (посредством кооптации, например) с целью обеспечения более широкой поддержки нового образования. Институты нового сообщества будут играть важную роль в воспроизводстве политических элит, приобретении ими законного статуса и их обеспечения политическими инструментами.

С течением времени и под влиянием внутренних и внешних проблем развитие нового государственного образования может спровоцировать более фундаментальное изменение правящих элит. Элиты-основатели могут оказаться не в состоянии справиться с новой ситуацией и будут вынуждены уступить место свежим лицам. Кроме того, необходимо

также принять во внимание то, что новое государственное образование может оказаться несостоятельным, тем самым обрекая политические элиты на провал.

Случай Евросоюза и недавние события процесса европейской интеграции дают возможность проанализировать некоторые из упомянутых аспектов. Созданный как Европейское Экономическое Сообщество, Евросоюз изначально обладал чертами настоящего политического сообщества. Эти свойства получили значительное развитие с течением времени, оставляя мало сомнений в том, что сегодня ЕС должен рассматриваться как государственное образование: он является сложившейся системой институтов и широкого спектра политических обязательств. Европейское гражданство, официально признаваемое уже несколько лет⁷, скорее уподобляет ЕС известным государственным образованиям (в особенности федеральным), чем международным организациям. Таким образом, кажется целесообразным исследовать отношение элит и европейской интеграции.

Европейская интеграция:

Европа элит или государственное образование без элиты?

Роль элит зачастую недооценивается в исследованиях по процессу европейской интеграции. В своей недавней работе Халлер определил ЕС как «элитарный процесс»⁸. Другие исследователи указывают, что процесс европейской интеграции существует с «коллективного позволения» масс, которое дает элитам возможность управлять им, не придавая особого внимания мнению населения⁹.

Подобные взгляды довольно популярны, многие придерживаются мнения, что процесс создания нового европейского государственного образования контролируется элитами. Но кто такие эти элиты? Ответ довольно прост: национальные элиты государств, принявших решение о запуске процесса интеграции,

за которыми следуют элиты присоединившихся позже стран. Не стоит отрицать и роли экономических элит, интеллектуалов и технократов в разработке идей и механизмов реализации процесса. Тем не менее ключевые решения принимаются национальными правительствами и их политическими лидерами¹⁰. Другими словами, национальные элиты, получившие законный статус в рамках национальных институтов, несут основную ответственность за создание и развитие нового государственного образования, а также его функционирование. Существуют причины считать, что эти национальные элиты поддерживали процесс создания нового европейского государственного образования, т.к. осознавали выгоды, которые принесет решение неразрешимых на национальном уровне проблем¹¹.

Кроме того, центральные институты Европейского Союза — Еврокомиссия и такие органы, как Европейский суд и Европарламент, — также внесли свой вклад в данный процесс. Подготавливая почву, предлагая решения, увеличивая масштаб евроинтеграции, они связывали воедино ключевые решения, принимаемые правительствами стран-участниц, тем самым способствуя консолидации институциональной базы ЕС¹². Справедливо ли будет сказать, что национальным элитам в создании нового государственного образования содействовали исключительно европейские элиты? Возникла ли на почве институтов ЕС некая европейская элита, отличная от элит национальных? Ответ неоднозначен. С одной стороны, институциональная база ЕС (в особенности Совет министров и Европейский совет) внимательно следит за сохранением функций национальных элит. С другой стороны, в рамках ЕКС были созданы институты, основанные скорее на союзном, нежели национальном принципе. Тем не менее их способность к порождению интегрированной элиты, крепко укорененной на европейском уровне

не, сегодня все еще весьма ограничена. Очевидно, что базирующимся в Брюсселе политикам Еврокомиссии и Европарламента недостает стабильности, последовательности, согласованности и организационной структуры, присущих национальным элитам. Это объясняется во многом тем, что механизмы рекрутирования этих институтов контролируются в основном национальной политикой. Члены Еврокомиссии все еще отбираются национальными правительствами (с тем единственным ограничением, что их назначение не может считаться недопустимым другими членами правительства страны или Европарламента). Схожим образом члены Европарламента являются продуктом национального рекрутирования, национальных кампаний и выборов¹³. Даже будучи организованными европейскими партиями и Европарламентом¹⁴, они отчитываются в своих действиях на преимущественно национальном уровне.

Можно сказать, что сильнейшие элиты ЕС все еще децентрализованы, в то время как центр представляет собой лишь зарождающуюся элиту. Европейское государственное образование поддерживается стремлением «местных», т.е. национальных, элит к сотрудничеству (при содействии все еще слабой центральной элиты). По этой причине представляется более корректным говорить о «многосоставной европейской системе элит», чем о собственно европейской элите. Эта система состоит из национальных элит, которые по отдельности действуют на национальном уровне, но могут и объединиться для осуществления деятельности на европейском уровне. Их дополняет зародыш собственно европейской элиты. Эта система полицентрична, но, как будет показано ниже, она также является продуктом консенсуса — ее целостность базируется на положительной оценке интеграционных процессов.

На основе этих общих соображений мы можем провести исследовательский

анализ перспектив изменений и определить их возможное направление. Вначале мы обратимся к институциональным изменениям, произошедшим в ЕС с принятием Лиссабонского договора, а затем проанализируем отношение национальных элит к ЕС, используя данные недавнего исследовательского проекта¹⁵, в заключение мы обсудим влияние глобального экономического кризиса на европейское государственное образование.

Лиссабонский договор и европейская система управления

За годы существования Евросоюза в его рамках сформировалась сложная и оригинальная в плане институциональной формы и политических обязательств система управления, которая на сегодняшний день все еще развивается. Лиссабонский договор, которым завершился непростой процесс принятия конституции Евросоюза, после того как некоторые страны-участницы отвергли так называемую Конституцию ЕС, является одним из наиболее важных этапов этой эволюции. Посредством анализа изменений, внесенных данным договором, мы постараемся выделить элементы преемственности и нововведения, имеющие отношение к теме данной работы.

Нововведения в сфере институциональных систем управления, представленные в Лиссабонском договоре, придали новые черты европейской форме управления (ЕФУ). Эти нововведения — посты «постоянного» председателя Совета, верховного представителя по внешней политике и политике безопасности, а также новые стандарты законодательного процесса, осуществляемого Советом, и новое определение роли Европарламента в нем — интересны не только сами по себе, но и как показатели природы европейской инициативы и динамики ее развития. Даже не рассматривая новую форму ЕФУ и значение недавних изменений в подробностях, мы можем выделить основные черты этих преобразований и

понять, какое влияние они оказывают на структуру европейской системы элит.

В первую очередь необходимо рассмотреть поступательность развития существующих институтов. Эта черта особенно заметна в случае Европарламента, который шаг за шагом увеличивает свое влияние. Во-вторых, необходимо уделить внимание тенденции к решению функциональных проблем существующих структур путем создания новых институтов. Сегодняшнее более длительное председательство в Совете вписывается в эту тенденцию. Вместо старой системы переходящего полугодового председательства в Совет вводится новая фигура. Новый председатель, не принимающий участия, в отличие от других членов Совета, в национальных процессах, которые определяют продолжительность их нахождения на посту, является не только важным компонентом Совета, но и «внешним человеком». «Дополняющий» характер нового поста подчеркивается тем, что традиционное переходящее председательство не было отменено, а лишь потеряло в статусе. Учреждение дополнительных институтов приводит к их пролиферации. Результаты этого процесса весьма впечатляющи: если в расчет принять и председателя Еврокомиссии, число «председателей» Евросоюза увеличивается до трех!

Введение поста верховного представителя по внешней политике и политике безопасности говорит о другом типе изменений, который можно назвать оптимизацией существующих институтов: уже существующий институт — верховный представитель по общей внешней политике и политике безопасности — был объединен с постом комиссара ЕС по международным отношениям. Это упрощение усложняется институциональным усложнением: пост генерального секретаря Европейского совета и позиция верховного представителя по общей внешней политике и политике безопасности, до того объединенные, снова были раз-

делены. Более того, верховный представитель находится где-то между Советом и Комиссией, представляя собой гибридную институциональную фигуру. Эти черты постлиссабонских преобразований многое говорят нам о процессе европейской интеграции. Точнее, они подразумевают совместное существование различных движущих сил, как-то:

— самообразующийся фактор роста. Развитие европейского государственно-образовательного как в плане территориального расширения, так и расширения полномочий требует постоянной адаптации и усиления его институтов таким образом, чтобы они соответствовали потребностям процесса принятия решений и были (демократически) легитимными;

— институциональный фактор инерции. Существующие институты ЕС на сегодняшний день глубоко укоренены и достигли взаимного равновесия, следствием чего является высокая сопротивляемость изменениям. Этот фактор способствует росту через создание дополнительных институтов, а не замену или радикальную реструктуризацию существующих;

— дробление акторов и потребностей. В отсутствие доминирующего актора/коалиции, способной определить долговременную совокупность требований и потребностей и представить легитимное руководство, процесс изменений сталкивается с центробежной силой, влияющей на широкий спектр акторов различной ориентации (малые/крупные страны-участницы, еврореформаторы/евроконсерваторы, национальные/европейские институты и т.д.);

— ограничения, налагаемые требованием консенсуса. Существующие стандарты требуют широкого одобрения всех конституционных изменений. Таким образом, на протяжении всей истории ЕС многие игроки использовали право вето для реализации собственных интересов;

— многосоставная природа. Доминирующая роль национальных государств

и их «суверенитетов» требует того, чтобы институциональная организация ЕС и его политические полномочия принимали во внимание существование национальных правительств. Таким образом, существует необходимость появления инновационного и поощряющего сотрудничества способа организации;

— фактор легитимности. До сих пор считается, что главный источник демократической легитимации находится на национальном уровне, в то время как общеевропейские демократические механизмы обычно упрекают в слабости в случае Европарламента и называют непрямыми в случае Еврокомиссии. Все это направляет изменения в сторону модели консенсуса, принимающей во внимание национальные демократические механизмы.

Национальные и общеевропейские принципы в европейской форме управления

Во всех национальных системах политическая жизнь имеет двоякую — местную и национальную — природу, что еще ярче выражено в случае ЕС, где политика формулируется на «местном уровне» (в данном случае эквивалентном «национальному» уровню стран-участниц) и на «национальном» — уровне Союза. Во избежание недоразумений будем называть первый уровень «национальным», а второй — «общеевропейским». Из-за четко выраженной идентичности и автономии национального уровня по сравнению с общеевропейским зачастую в этом случае используют термины «многоуровневое государственное образование»¹⁶ и «многосоставная демократия»¹⁷, тесно связанные с понятием «многосоставного гражданства»¹⁸. «Многосоставная» природа этих явлений подчеркивает то, что в политике Европейского Союза объединяются два принципа и механизма политической легитимации, присущие федеральным системам, один из них основан на составных элементах систем

и их сформированных политических базах, второй — на ЕС как метаягосударственном образовании, имеющем свою особую развивающуюся идентичность. Самое очевидное отличие от федеральных систем заключается в том, что статус и легитимность центрального уровня ЕС не превосходит статус и легитимность стран-участниц. Главная особенность «многосоставной системы» — это то, что два измерения государственного образования («национальное» и «общеевропейское») существуют совместно и ни одно из них не является главенствующим. Это означает и то, что политическая оценка интересов и их представление в ходе принятия решений зависят от того, какой из этих двух принципов применяется в данном конкретном случае. Большинство (относительное, абсолютное, квалифицированное и т.д.) «национального» уровня не совпадает с большинством общеевропейского уровня: первое — это большинство из большинства национальных уровней, последнее — большинство граждан. В нашем случае первый тип соответствует группам большинства, представленным в Совете, второй — большинству в Европарламенте. Тем не менее в случае Евросоюза все не так просто. Например, правила голосования в Совете усложнились. Если в данном конкретном случае применяется модель единогласия или простого большинства, голоса всех стран (СУ) равнозначны, и «национальный принцип» реализуется в своей «чистой форме», но когда применяется модель квалифицированного большинства (МКБ), национальный принцип теряет свою весомость. Ниццкий договор 2003 г. объединил эти два принципа (равнозначность СУ и равенство граждан ЕС). В сущности, МКБ учитывает три параметра: число стран (национальный принцип), число голосов от страны¹⁹ и доля (62%) населения ЕС, представленная голосующими странами (здесь в игру вступает общеевропейский принцип). Согласно Лиссабонско-

му договору это правило будет заменено в 2017 г. правилом двойного большинства²⁰, являющимся более ясным воплощением этих принципов. Но и в таком случае есть еще одно усложнение: блокирующая решение группа должна состоять как минимум из четырех стран для того, чтобы страны с наиболее многочисленным населением не могли помешать принятию решения. Европарламент, напротив, руководствуется «общеевропейским принципом»: все члены ЕП имеют равнозначные голоса. Тем не менее существует несколько оговорок: места в ЕП выделяются «национальным единицам», здесь принимается во внимание численность населения при преимуществе малых стран.

Институциональная структура ЕС и его правила принятия решения дают нам эмпирические данные о силах, контролирующих процесс европейской интеграции. Постепенное «усложнение» институтов ЕС и их управления отражает и различные вариации соотношения «национальных» и «общеевропейских» сил в рамках европейского государственного образования. Нововведения, представленные в ходе последней реформы институциональных систем, являются отражением некоторых парадоксов ЕС. С одной стороны, они выражают все более заметную необходимость увеличения его «рабочей мощности» и степени легитимности как объединенного государственного образования и системы принятия решений. С другой стороны, система должна оставаться стабильной, а баланс сил между национальным и общеевропейским уровнями не должен быть нарушен. Здесь необходимо помнить, что национальные элиты сохраняют за собой право вето в рамках европейского механизма принятия решений, в особенности в случае «конституционных» преобразований. Действительно, влияние этих сил увеличилось в последнее время за счет стран, где настроение «коллективного позволения» заметно ослабилось, а про-

веденные референдумы заставили национальные элиты сойти с интеграционалистских позиций.

Таким образом, институциональные изменения последних лет говорят о трансформационном динамизме ЕС, но в то же время поступательный характер этой тенденции сдерживается многосоставной системой элит, на которой зиждется ЕС. Но институциональная система не имеет свойств, благоприятствующих развитию собственно европейской элиты. Для подтверждения этих выводов обратимся к национальным элитам и их взглядам на европейское государственное образование.

Взгляды национальных элит на европейское государственное образование и его институты

Благодаря двум опросам, проведенным в рамках исследовательского проекта IntUne в 2007 и 2009 гг. (в 17 и 16 странах ЕС соответственно) и основанным на репрезентативных выборках депутатов национальных парламентов, мы можем сделать вывод о взглядах политических элит на процессы наднациональной интеграции. Нетрудно объяснить важность отношения этого «национального» компонента европейской элиты к углублению европейской интеграции. Как было показано выше, составная/многоуровневая природа ЕС отводит значительную роль национальным правительствам как представителям национальных единиц в наднациональных институтах. Кроме того, поскольку национальные правительства приобретают демократическую легитимность во всех странах-участницах при посредничестве избранных парламентов, члены этих институтов также являются де-факто частью наднациональной структуры представительства.

Поскольку отношения национальных политических элит к ЕС уже были систематически проанализированы при использовании концепции европейского гражданства в качестве пространства

для интерпретации²¹, мы обратимся к отношению к «системе управления» ЕС и выделению предпочтительных институтов для европейского государственного образования.

При анализе взглядов национальных элит мы сталкиваемся с необходимостью выбора методологии. Мы можем проанализировать их как серию N национальных выборок или как общую европейскую выборку. В сущности, собранные данные позволяют использовать обе методологии, оба подхода применимы к анализу политики ЕС. Изучение национального парламентаризма как совокупности отдельных групп национальных элит целесообразно по очевидной причине — они формируются посредством разных демократических структур, которые они наполняют в качестве национальных акторов, участвующих в деятельности советов ЕС. В то же время мы можем рассматривать их и как часть многосоставной системы элит европейского государственного образования, в которой они участвуют как индивиды. Мы также не должны забывать о том, что большинство партий, представленных в национальных парламентах, связаны с общеевропейскими партиями. С этой точки зрения целесообразно рассматривать национальных парламентариев как членов общеевропейской элиты. Тем не менее «общеевропейское» измерение все еще развито довольно слабо, т.к. связи, появляющиеся между элитами разных стран, пока что малосопоставимы по интенсивности со связями внутри национальных элит. Поэтому мы будем использовать оба подхода со следующей методологической оговоркой: как было сказано выше, в ходе проекта IntUne были собраны данные не по всем странам — участникам ЕС²², следовательно, получившаяся картина неполна. Тем не менее все основные европейские страны, «регионы» и группы стран (север/юг, восток/запад, старые/новые члены ЕС) в опросе представлены.

Перед тем как перейти к анализу, рассмотрим основные установки в отношении ЕС и его дальнейшего развития. Согласно одному из исследований²³ подавляющее большинство (86% в 2007 г. и 90% в 2009 г.) национальных политиков положительно относится к ЕС, схожая доля опрошенных подчеркивает глубокую связь со своей страной (95% в 2007 г. и 96% в 2009 г.). Ситуация изменяется, когда во внимание принимается только глубокая связь: удивительно, что значительно меньшее количество респондентов приоритетно ассоциируют себя с ЕС, чем со своей страной (37% против 76,5% в 2007 г., 41,8% против 82,3% в 2009 г.). Национальные элиты в целом принимают европейское государственное образование, но все еще гораздо сильнее привязаны в национальному. Что касается дальнейшей интеграции, большинство представителей национальных элит поддерживает этот процесс (в обоих опросах 57,7% опрошенных дали ему оценку от 7 до 10 по десятибалльной шкале (от 0 — «интеграция зашла слишком далеко» до 10 — «необходимо углубление интеграции»)). Различия между опросами 2007 и 2009 гг. довольно незначительны, хотя очевидно, что финансовый кризис отразился на ответах респондентов.

Анализ этого отношения показывает: несмотря на то, что ощущение наличия глубокой связи с Европой соотносится с положительным восприятием дальнейшей интеграции, коэффициент этого соотношения довольно мал (коэффициент ранговой корреляции Спирмена = 0,228, корреляция значима на уровне 0,01 (данные за 2007 г.)). На самом деле соотношение этих двух измерений довольно неожиданно.

Те, кто чувствуют себя более глубоко связанными с ЕС, должны поддерживать и процесс дальнейшей интеграции. Тем не менее около четверти респондентов из этой категории выказали умеренную или слабую поддержку дальнейшей

интеграции. Среди респондентов, чувствующих себя слабо связанными с Европой, только треть высказалась против интеграции (таблица 1). Эти результаты говорят о том, что европейская интеграция зачастую поддерживается политиками, не чувствующими сильной принадлежности к Европе. Здесь нам, вероятно, придется принять во внимание и прагматические соображения, которые могут оказывать сильнее индифферентности к Европе.

Если национальные элиты рассматривать как единую элитарную группу, то, согласно нашим данным, явное большинство ключевого элемента многосоставной европейской системы элит поддерживает процесс интеграции. Во многих случаях эта поддержка сопровождается чувством принадлежности к новому государственному образованию. В других же случаях поддержка, вероятно, зиждется на прагматических соображениях, не имеющих значительной эмоциональной составляющей.

Что получится при раздроблении этой воображаемой элитарной группы на национальные компоненты? Очевидно, ситуация усложнится еще больше. Что касается чувства принадлежности к ЕС, только в одной стране — Великобрита-

нии — преобладают респонденты, не ассоциирующие себя с Европой (56%), во всех остальных странах большинство респондентов говорили о сильном или умеренном чувстве принадлежности. Что касается активной поддержки интеграции, только три страны (Дания, Франция и Польша) перешагнули пятидесятипроцентный барьер и только шесть (Бельгия, Германия, Венгрия, Италия, Португалия и Испания) — сорокапроцентный. Остальные страны расположились ниже уровня 30%. В целом из 17 стран во всех, кроме Великобритании и Эстонии, большинство высказалось в поддержку дальнейшей интеграции. Только в трех странах (Чехия, Эстония и Великобритания) доля выразивших негативное отношение значительна (превышает 25%).

Национальные элиты, рассматриваемые как отдельные национальные группы, в достаточной степени поддерживают процесс интеграции, тем не менее они должны принимать во внимание отличные мнения двух стран (среди которых одно из самых крупных государств ЕС).

От этих общих соображений перейдем к анализу более конкретных позиций по институциональной форме ЕС. Что касается основных институтов ЕС, совокупные данные 2007 г. показыва-

Таблица 1. Чувство принадлежности к Европе и отношение к интеграции, %

	Сильное чувство принадлежности	Умеренное чувство принадлежности	Отсутствие чувства принадлежности
Положительное отношение к интеграции (7-10)	Патриотический европеизм 27.0	Прагматический европеизм 26.4	Непоследовательный антиевропеизм 4.7
Нейтральное отношение к интеграции (4-6)	Спокойный европеизм 7.1	Разумный европеизм 18.5	Расчетливый антиевропеизм 4.6
Негативное отношение к интеграции (0-3)	Непоследовательный европеизм 2.2	Минимальный европеизм 5.1	Последовательный антиевропеизм 4.5

Источник: опрос IntUne 2007 г. Данные 2009 г. не включены в таблицу, т.к. их отличие от данных 2007 г. незначительно. Последняя колонка объединяет ответы «не чувствую сильной принадлежности» и «вообще не чувствую принадлежности к Европе».

ют, что подавляющее большинство (77%, из которых 43,1% выразили активную поддержку) одобряет сохранение роли стран-участниц в качестве ключевых акторов ЕС, незначительное большинство (50,8%) склоняется к передаче функций правительства ЕС Еврокомиссии, а небольшая часть этого большинства активно поддерживает эту идею. В то же время подавляющее большинство (72,5%) одобряет расширение полномочий Европарламента.

Отношение к трем основным элементам европейской формы управления (ЕФУ) может показаться противоречивым и даже удивительным: почему политики, защищающие функции стран-участниц от Еврокомиссии, поддерживают расширение полномочий наиболее наднационального из европейских институтов — Европарламента? На первый взгляд, ответить на этот вопрос непросто, но более тщательное рассмотрение этих институтов и их отношений может помочь найти ответ. В контексте ЕФУ Европарламент, вероятно, играет роль инструмента, укрепляющего представительскую функцию, и противовеса преобладанию исполнительной власти (в таком свете национальные парламенты рассматривались на ранних стадиях развития национальных правительств). Что это означает в контексте ЕС? Что касается представительских функций, такое государственное образование, как ЕС, должно быть основано на комбинации двух принципов (общеευропейского и национального), которые скорее дополняют, чем противоречат друг другу, что является обычной чертой многосоставных систем. Тем не менее в ЕС «общеευропейский принцип» в сфере репрезентативных функций стал развиваться несколько позже (Европарламент долгое время оставался на обочине институциональной системы), но сегодня он все больше утверждает свои позиции, что отражается в изменениях, последовавших за ратификацией Лисса-

бонского договора, и широкой поддержке таких шагов среди национальных элит. Вероятно, к данной картине можно добавить еще один элемент. В отличие от вопроса о руководящих силах Еврокомиссии, который может рассматриваться как более противоречивый в отношении «национального принципа» (а точнее, роли стран-участниц) и таким образом ставящий под вопрос другой важный компонент ЕФУ, расширение полномочий Европарламента может интерпретироваться как усиливающее значение этого института в качестве наблюдателя, органа, контролирующего Еврокомиссию, и инструмента достижения равновесия между законодательной и исполнительной ветвями ЕФУ. Последнее соображение найдет поддержку у любого — как национального, так и европейского — парламентария.

Полученные результаты соотносятся с рассмотренными выше институциональными изменениями. Задача охраны «национального принципа» (роли стран-участниц) не теряет своего значения, но оно уравнивается (или дополняется) активной поддержкой усиления парламентского выражения «общеευропейского принципа». Тем не менее поддержка усиления роли Еврокомиссии (правительственное выражение того же принципа) не так широка и сравнима со степенью распространенности противоположного настроения. Доля «абсолютно не согласных» достигает двадцатипроцентного барьера.

При анализе результатов по странам картина тем не менее меняется. В то время как только во Франции большинство готово поставить под вопрос роль стран-участниц в управлении ЕС, в шести странах (Чехия, Дания, Греция, Литва, Польша и Великобритания) большинство одобряет их центральную позицию. В других странах респонденты были менее единодушны. В четырех — Франции, Германии, Италии и Испании — менее 30% одобрительно отозвались о традици-

онно сильной позиции стран-участниц. Что касается Еврокомиссии, в 10 из 17 стран большинство (активно или умеренно) поддерживает идею трансформации этого органа в настоящее правительство Сообщества, из семи остальных только две (Дания и Великобритания) негативно относятся к этой идее, в то время как пять (в т.ч. Германия) высказали более умеренные возражения. Что касается роли Европарламента, большинство поддерживает расширение его полномочий во всех странах, кроме Чехии, Эстонии и Словакии. Наибольшую поддержку эта идея находит в Австрии, Бельгии, Германии и Греции (абсолютное большинство), а также Италии, Португалии и Испании (около 40%).

Эти результаты говорят о том, что распределение национальных предпочтений относительно роли ключевых институтов ЕС неравномерно. Что произойдет, если мы объединим взгляды на

роль стран-участниц с мнениями о Еврокомиссии? Согласно одному из исследований [4] представляется возможным выделить три модели: во-первых, существует федералистская модель, в рамках которой Комиссия является правительством объединенной Европы, а страны-участницы не играют роль центральных акторов; во-вторых, это межправительственная модель, противоположная федералистской; в-третьих, существует и смешанная модель, активно поддерживающая Еврокомиссию и одобряющая центральную роль стран-участниц. В целом среди национальных политических элит наиболее популярна вторая модель (41%), за ней следует третья модель (35%), и лишь меньшинство поддерживает вторую (16%). При анализе этих результатов по странам становятся очевидными значительные вариации (таблица 2). Межправительственная модель находит поддержку у абсолютного большинства в

Таблица 2. Поддержка моделей управления по странам, %

Страна	Межправительственная модель	Смешанная модель	Федералистская модель
Великобритания	90,0	2,0	2,0
Дания	74,6	13,6	3,4
Чехия	65,0	23,7	8,7
Словения	60,0	28,7	6,2
Германия	54,0	21,6	13,5
Португалия	48,7	27,5	15,0
Австрия	48,0	23,0	16,0
Литва	45,0	46,2	2,5
Польша	41,2	45,0	5,0
Эстония	37,5	36,1	8,3
Франция	29,5	11,5	35,9
Греция	26,7	51,0	10,0
Венгрия	25,3	40,5	26,6
Бельгия	25,3	39,0	33,0
Болгария	25,0	58,3	9,7
Италия	20,2	32,1	33,3
Испания	18,5	47,8	28,3

Источник: опрос IntUne 2007 г.

пяти странах и у относительного в трех; в семи странах смешанная модель является наиболее популярной, в то время как большинство поддерживает федералистскую модель только во Франции и Италии, а в пяти странах эта модель обгоняет межправительственную.

Если перевести эти данные на язык стола переговоров, за которым обсуждаются институты ЕС, положительное решение потребовало бы довольно сложной институциональной модели. Как было показано в первой части данной работы, схожая ситуация сложилась во время переговоров, предшествующих принятию Лиссабонского договора.

Данные опроса, проведенного в 2009 г., позволяют изучить иные аспекты институциональных предпочтений национальных политических элит. В анкету был включен и новый вопрос об отношении к посту председателя ЕС: общая поддержка такой институциональной фигуры (которая могла бы способствовать усилению общеевропейского принципа) оказалась довольно обширной (около 60%, см. таблицу 3). Но при анализе данных по странам выяснилось, что только в девяти из шестнадцати стран к этой фигуре одобрительно относится большинство, в то время как очевиден определенный разброс между ее сторонниками и

Таблица 3. Поддержка институциональных изменений, %

	Введение поста председателя ЕС	Более широкое использование голосования при помощи простого большинства в Европейском Совете	Принятие наиболее важных решений большинством граждан ЕС посредством референдума
Австрия	42,2	57,8	50,0
Бельгия	80,9	80,0	36,4
Болгария	63,6	54,9	78,7
Чехия	31,8	38,5	58,1
Дания	42,1	74,4	22,7
Франция	68,2	87,1	34,3
Германия	69,7	70,7	29,5
Греция	78,0	73,2	58,5
Венгрия	78,3	76,6	31,9
Италия	85,1	75,0	47,1
Литва	34,8	68,6	59,4
Польша	30,6	69,6	54,1
Португалия	73,0	74,6	59,7
Словакия	37,7	57,1	47,8
Испания	92,4	88,6	55,0
Великобритания	38,7	57,1	24,4
Всего	59,9	69,8	46,7

Источник: опрос IntUne за 2009 г. Жирным выделены названия стран, где большинство поддерживает введение поста председателя ЕС (учитывались ответы «активно поддерживаю» и «поддерживаю в определенной степени»).

противниками. Это довольно заметно в случаях, когда абсолютное большинство становится незначительным при переходе на национальный уровень

Страны упорядочены по степени поддержки межправительственной модели. Жирным шрифтом выделены страны, в которых межправительственная модель находит наибольшее одобрение и доля ее сторонников превышает долю сторонников двух остальных вместе взятых. Курсивом выделены названия стран, где федералистская модель преобладает над межправительственной. Во всех остальных странах федералистская и смешанная модели набирают как минимум относительное большинство. Выделенные жирным шрифтом доли указывают на предпочтение смешанной

модели. Сумма процентов не дает 100, т.к. некоторые респонденты дали отрицательный ответ по обоим пунктам (роль Еврокомиссии и роль стран-участниц).

На вопрос о том, каким именно образом должен избираться/назначаться председатель (функции которого не определялись), лишь меньшинство указало, что этим должен заниматься Европейский совет (решение в духе межправительственной модели), в то время как абсолютное большинство поддержало идею об избрании председателя ЕС Европарламентом (слияние парламентской модели и общеевропейского принципа). Довольно большая доля респондентов поддержала идею о прямых выборах председателя гражданами ЕС (президентская модель и общеевропейский принцип).

Таблица 4. Способ избрания/назначения председателя ЕС, %

	Какой способ избрания/назначения председателя ЕС кажется Вам наилучшим?				
	Избрание гражданами ЕС	Европарламентом	Европейским Советом	Другое	Итого
Австрия	31,1	55,6	8,9	4,4	100 (45)
Бельгия	47,8	40,3	7,5	4,5	100 (67)
Болгария	46,4	46,4	5,4	1,8	100 (56)
Чехия	23,8	64,3	9,5	2,4	100 (42)
Дания	19,5	36,6	36,6	7,3	100 (41)
Франция	20,9	43,3	26,9	9,0	100 (67)
Германия	30,3	64,5	3,9	1,3	100 (76)
Великобритания	32,9	27,1	38,6	1,4	100 (70)
Греция	36,6	48,8	9,8	4,9	100 (41)
Венгрия	14,1	70,3	9,4	6,3	100(64)
Италия	36,8	57,4	5,9	-	100(68)
Литва	29,9	61,2	9,0	-	100 (67)
Польша	32,1	42,3	21,8	3,8	100 (78)
Португалия	51,6	31,3	17,2	-	100(64)
Словакия	33,8	48,5	16,2	1,5	100 (68)
Испания	37,2	46,2	14,1	2,6	100 (78)
Итого	33,2	48,8	15,0	3,0	100 (992)

Источник: опрос IntUne за 2009 г.

Таблица 5. Модели управления и институциональные предпочтения, %

	Федералистская модель	Смешанная модель	Межправительственная модель
Более широкое использование голосования большинством (активная поддержка)	49,4	26,5	18,1
Одобрение введения поста председателя ЕС	92,9	70,2	36,8
Председатель назначается Еврокомиссией	5,5	14,2	20,9
Ключевые решения в ЕС принимаются гражданами посредством референдума (активная поддержка)	8,7	16,0	20,0

Источник: опрос IntUne за 2009 г.

Парламентское решение завоевало симпатии абсолютного большинства в шести странах, в то время как президентская схема (прямые выборы) нашла поддержку такого уровня только в одной. Назначение Европейским советом не получило одобрения большинства ни в одной их стран и поддерживается только в Великобритании.

В проведенном исследовании также уделялось внимание другим аспектам, которые могут оказать влияние на ЕФУ, таким как, например, расширение использования голосования большинством в Европейском Совете и принятие важных решений большинством граждан ЕС в рамках общеевропейского референдума (таблица 3). Не вдаваясь в подробности анализа данных, мы можем прийти к выводу, что устойчивое большинство поддерживает более широкое применение голосования большинством в Европейском Совете. Только в Чехии преобладает отрицательное отношение к этой идее, в Австрии, Болгарии и Великобритании доля противников этой инициативы превышает 40%. Что касается общеевропейского референдума, высказанные позиции более умеренные. Только в восьми странах эта идея одобряется большинством, а общая поддержка не превышает 50%.

Эта таблица дает представление о доле сторонников каждой из трех моделей, одновременно поддерживающих четыре институциональных изменения. В сумме проценты не дают ста, т.к. приводятся ответы на разные вопросы.

Сопоставим эти результаты с предпочтением национальными элитами разветвленной институциональной модели (таблица 5). Ярко выражена зависимость между выбором модели управления и поддержкой введения поста председателя ЕС (и гораздо менее заметна при учете метода его избрания/назначения) и расширением использования голосования большинством. Довольно интересно, что одобрение идеи общеевропейского референдума на 18% чаще высказывается сторонниками межправительственной модели, чем федералистской! Объясняется ли это тем, что первые воспринимают (по определенным причинам) избирателей как занимающих более разумную позицию по европейским вопросам, нежели элиты, и поэтому рассматривают референдум как способ защиты от дальнейшего углубления интеграции?

Эти результаты снова подчеркивают сложность европейской системы элит. Эта сложность связана не столько с многоуровневой и многосоставной природой этой системы, но и со значительными

различиями во взглядах на национальном уровне. Как показывают данные опроса IntUne, за широкой поддержкой наднационального государственного образования и одобрением интеграционного процесса скрываются довольно непохожие взгляды национальных политиков по поводу институциональной структуры ЕС. И поскольку при помощи своих правительств национальные элиты могут воспользоваться правом вето при принятии всех ключевых решений, неудивительно, что поддержку находят сложные институциональные схемы наподобие учрежденных Лиссабонским договором.

Финансовый кризис 2008–2011 гг. и Европейский Союз

В предыдущих разделах мы говорили о развитии институциональной системы ЕС и анализировали взгляды национальных элит на изменения системы управления ЕС. В то время как полученные результаты говорят о согласованности высказанных мнений с фактическими изменениями, которые произошли в отсутствие доминирующего актора (или коалиции) и при широком разбросе мнений представителей элит относительно целей и механизмов дальнейшей интеграции ЕС, развитие ЕС происходит в рамках смешанной модели, сочетающей элементы двух других. Получившаяся в результате система обладает эффектом циркуляции, таким образом защищая роль национальных элит и ограничивая возможности для развития более интегрированной европейской элиты. Таким образом, становление собственно европейской элиты происходит очень медленно и имеет периферийный характер, оставляя европейскую систему элит под влиянием элит национальных, которые, по определению, порой имеют разные интересы и взгляды.

Третий этап нашего исследования посвящен поведению данной системы в кризис и установлению того факта, провоцирует ли такой кризис более глубокие

изменения в европейском государственном образовании, в особенности в структуре элит и институтов. В конце 2007 г. в США начался кризис высокорисковых ипотечных кредитов. Несмотря на свое неевропейское происхождение, он оказался довольно тяжелым испытанием для всех развитых стран и их политических элит, которым пришлось в срочном порядке принимать эффективные решения в целях снижения негативного воздействия финансового и банковского кризиса, рецессии и безработицы, а позже и кризиса государственных долгов.

Как справлялись с кризисом Евро-союз и в особенности страны, составляющие его внутреннее ядро? Как многоуровневое государственное образование и его «многокомпонентная система элит» согласовывали решения национального и наднационального уровня? До какой степени плохо скоординированные на национальном уровне меры уравнивались общими усилиями наднационального уровня? Какая часть европейской системы элит вышла на передний план при решении этих проблем? Каковы были последствия кризиса для развития европейского государственного образования? В какой мере кризис пошатнул равновесие системы?

Некоторые предварительные ответы могут быть даны при рассмотрении ключевых решений, принятых в то время. Нетрудно увидеть, что европейское государственное образование, его идентичность и внутреннее равновесие подверглось значительному испытанию. Соотношение между национальным и общеевропейским уровнем пересматривалось и критически оценивалось. Вполне ожидаемо, что реакция европейской системы на некоторые аспекты кризиса была более медленной, слабой, «полицентричной» и менее систематичной, чем реакция национальных государств (например, США). В то же время общеизвестно, что эти реакции спровоцировали значительные изменения в

институциональной системе ЕС, а также — потенциально — и в ее системе элит.

Когда на начальных этапах глобального кризиса были затронуты банковские системы и экономики по всему миру вступили в фазу рецессии, национальные правительства начали разработку различных механизмов, поддерживающих их собственные страны. Это произошло и в странах — участницах ЕС. Первые меры, заключавшиеся в поддержке банков и других экономических институтов, преследовали национальные интересы и не были скоординированы на общеевропейском уровне. Национальные элиты, столкнувшись с угрозой краха банков и ростом безработицы, вернулись к традиционному набору инструментов экономического вмешательства (используя и новые, менее традиционные механизмы, которые разрабатывались в короткие сроки), не дожидаясь реакции Европы. Из-за сложности координации и недостатка отлаженных общеевропейских инструментов такая реакция вряд ли могла бы оказаться быстрой. Вскоре стало ясно, что несоординированные действия негативно сказываются на принципах и стандартах общего европейского рынка. Этот факт, а также невозможность полного решения проблем на национальном уровне породили спрос на координированные совместные действия, которые институты ЕС (в особенности Еврокомиссия) активно стимулировали. Тем не менее эти меры не были приняты в сжатые сроки и носили преимущественно оборонительный и реактивный характер: их главной целью было сократить урон, нанесенный процессу строительства Европы. Среди этих мер стоит выделить создание институтов и разработку практик общеевропейского уровня с целью управления национальными инициативами и согласования их с общими интересами. Приведение в действие более активных механизмов заняло гораздо больше времени — вначале принимались исключительно спонтан-

ные меры, направленные на разрешение конкретных ситуаций. Различные стадии кризиса, сказавшиеся на банковской системе, темпах экономического роста, национальных бюджетных политиках и государственных долгах, вызвали широкий спектр реакций.

Одной из причин банковского кризиса было отсутствие единой европейской системы надзора (Европейский центральный банк не обладает такими полномочиями). Из-за серьезности последствий кризиса и сложности некоторых ситуаций стала обсуждаться необходимость выхода финансового контроля в ЕС за национальные рамки. Одной из последовавших инициатив было учреждение органов надзора в банковской (Европейская служба банковского надзора) и страховой (Европейская служба по надзору в сфере страхования и негосударственного пенсионного обеспечения) сферах, а также в сфере ценных бумаг (Европейская служба по ценным бумагам и финансовым рынкам)²⁴. Эти органы, начавшие свою деятельность в 2011 г., не заменяют, а скорее дополняют имеющиеся национальные службы и осуществляют их координацию. Важно отметить, что разрешение банковского кризиса легло тяжелым бременем на некоторые государства и имело серьезные последствия для их бюджетной дисциплины.

В плане стимулирования экономики и вывода ее из рецессии вмешательство ЕС было незначительным по сравнению с усилиями национальных государств. При ограниченных бюджетных ресурсах ЕС любое серьезное вмешательство потребовало бы нарушения деликатного равновесия, существующего в рамках европейского государственного образования, а именно оно отразилось бы на распределении ресурсов между национальным и наднациональным уровнями. Действительно, началась дискуссия о выпуске «еврооблигаций»²⁵ для стимулирования роста, но соответствующее реше-

ние так и не было принято. В сущности, единственным европейским актором, предлагавшим конкретные действия в данном контексте, хотя и, естественно, только в пределах еврозоны, был Европейский центральный банк, принявший определенные меры в направлении увеличения ликвидности рынка. Масштабы этого действия были весьма ограничены из-за опасения по поводу роста инфляции, которая вынудила пойти на несколько противоречивый шаг и дважды поднять процентные ставки в 2011 г.

Очевидно, ЕС не предпринимал активных шагов, в лучшем случае пытаюсь координировать ситуацию. Низкая «действующая мощность» ЕС привела к некоторым институциональным трансформациям и дискуссиям о необходимых изменениях. Более важные события происходили в тех сферах, где кризис имел прямое воздействие на результаты европейской интеграции (но и этот процесс сводился к нескольким странам-участницам — членам еврозоны). Этот процесс затронул национальные бюджетные политики и бюджетную дисциплину.

Данная тема представляется довольно актуальной, представляя собой хороший пример типично «европейского» пошагового процесса институционального строительства. Принцип, гласящий, что члены еврозоны должны придерживаться бюджетной дисциплины, чтобы защитить евро от чрезмерных дефицитов и государственных долгов, был сформулирован задолго до введения общей валюты. Но Пакт стабильности и роста 1997 г., воплотивший в себе этот принцип, не имел достаточной силы, чтобы перевесить решения национального уровня. Таким образом, в 2005 г. Франции и Германии не составило никакого труда нарушить правило трехпроцентного порога дефицита, прописанное в Пакте. Этот факт и дефициты, явившиеся результатом контрциклических мер, принимаемых странами-участницами,

заставили ЕС обновить механизмы надзора. В сентябре 2010 г. было принято решение о введении так называемого «европейского семестра» — процедуры, в рамках которой национальные бюджеты проверяются на соответствие основным параметрам экономической политики сообщества перед утверждением национальными властями. Таким образом были расширены полномочия ЕС в сфере надзора, хотя они и остались преимущественно регулятивными и реактивными. Тем не менее эта мера повлекла за собой потенциально важное изменение: ключевой инструмент проведения национальной политики отныне подчинялся некоему общеевропейскому процессу и (частично) контролировался общеевропейскими органами власти.

С распространением кризиса на сферу государственного долга стало ясно, что реактивные и регуляторные меры являются недостаточными для предотвращения дефолтов и защиты общей валюты от негативных последствий. В этот момент национальные элиты и зарождающаяся европейская элита начали поиск новых принципов и инструментов. Поставленные вопросы оставались в рамках практического и нормативного: что следует сделать для предотвращения дефолта в одной или более странах? Было ли правильным спасать «расточительные» страны? В какой мере стоит развивать чувство солидарности в еврозоне и между странами-участницами? Эти вопросы касались поставленных на кон интересов, как национальных, так и общеевропейских, а также ответственности политических элит. Как и в случае правил бюджетной дисциплины, поиск решений был постепенным, но в этот раз они были найдены в более сжатые сроки по причине растущего давления на финансовые рынки и угрозы дефолта в Ирландии, Греции, Португалии, а затем в Италии и Испании и, может быть, даже во Франции. Создание фонда, служащего спасательным кругом для европейской валюты, стало главной темой

для дискуссий. Почему более разумные страны должны предотвращать дефолт и брать на себя ответственность за ситуацию в других государствах? Насколько велик должен быть антикризисный фонд? Должны ли такие вмешательства проводиться на постоянной основе или как единичные инициативы? Кто должен контролировать такие операции? Это обсуждение выявило диалектическое противоречие между компонентами европейской системы элит. Национальные элиты принимающих стран и стран-доноров активно участвовали в дискуссии, с одной стороны, озвучивая недовольство населения, вынужденного платить по чужим счетам, и, с другой стороны, выражая нежелание принимать условия помощи других стран. Как раз в этом случае все громче звучал голос элемента собственно европейской элиты — руководства Европейского центрального банка, который выступил в защиту принципа помощи членам еврозоны в целях защиты общей валюты. В результате этой дискуссии, длившейся на протяжении полутора лет, ЕС прошел путь от единичных до постоянных и от малых до крупномасштабных инструментов вмешательства. Комбинированный принцип солидарности в пределах еврозоны и высокой ответственности лиц, принимающих решения на национальном уровне, существенно эволюционировал. Хотя этот процесс и далек от завершения, его результаты говорят не только об изменениях в политике, но и о готовности поддерживать оказавшиеся в трудной ситуации страны. Кроме того, в 2010 г. были учреждены новые институты — Европейский фонд финансовой стабильности и Европейский механизм финансовой стабилизации, призванные разрешить сложившуюся ситуацию, а также укрепить принцип европейской солидарности. Все это может быть воспринято как важный шаг вперед на пути становления государственного образования. Необходимо отметить, что наиболее влиятельный из этих институтов — Европейский

фонд финансовой стабильности, которому были выделены значительные средства для предоставления займов государствам еврозоны, — потребовал реформирования в первый год своего существования²⁶ в целях расширения ресурсной базы, которая позволила бы использовать более широкий спектр инструментов (в т.ч. возможность приобретения национальных ценных бумаг). Кроме того, было решено преобразовать механизм, изначально задуманный как временный, в постоянный. В то же время инструмент Европейского центрального банка, дающий странам-должникам возможность брать займы, получил дальнейшее развитие летом 2011 г.

Подготовка этой антикризисной меры Европейским центральным банком может рассматриваться как показательный шаг по направлению к формированию собственно европейской элиты. Конечно же, не стоит забывать и о важной роли национальных лидеров (особенно таких крупных стран, как Франция и Германия) и их напряженной дипломатической деятельности в этот период. Но появление еще одного голоса, на котором в меньшей степени сказываются ограничения национальных механизмов отчетности, стало важным фактором утверждения более четкой концепции европейских интересов.

Обратившись к основным темам этой дискуссии, мы можем выделить следующее. Во-первых, усилился общеевропейский контроль над решениями национального уровня с целью соблюдения норм ЕС. Во-вторых, мы стали свидетелями становления более четкой системы центральных институтов, распоряжающихся большей ресурсной базой и имеющих больше полномочий относительно вмешательства в дела стран-участниц. Здесь необходимо подчеркнуть и усиление одного из существующих институтов (ЕЦБ). Эти события не подорвали основу структуры европейского государственного образования, но в то же время оказа-

ли значительное влияние на внутренний баланс ее компонентов и уровней. Национальные элиты не стали играть менее важную роль, но теперь их действия должны согласовываться с общеевропейскими процедурами. Общеевропейский уровень технократических элит (руководство ЕЦБ, Еврокомиссия и другие органы власти) получил большие полномочия в сфере регулирования, анализа, критики и частично управления действиями национальных элит. Очевидно, что этот фактор наиболее значителен в случае более слабых стран-участниц, нуждающихся во внешней помощи²⁷.

Кризис показал, что избранные демократическим путем национальные элиты уступают контроль над ключевыми решениями брюссельским технократическим и бюрократическим элитам. Эта ситуация способствовала и усилению европейских элит, таким образом, баланс полномочий склонился в стороны институтов ЕС и их элит. Тем не менее европейское государственное образование с демократической точки зрения кажется выведенным из равновесия: усиление европейских элит затронуло в основном их технократические и бюрократические компоненты, которым свойственна непрягая демократическая легитимность. Неясно и то, как население различных стран воспримет антикризисные решения, предложенные такими элитами. Кроме того, успех этих решений не очевиден, а их результаты зачастую не сразу заметны, в то время как определенных жертв они требуют незамедлительно. Их политическая легитимность может быть поставлена под вопрос, а вместе с ней и легитимность всего европейского государственного образования.

В мире, где демократия является основной политической ценностью, такие технократические элиты не могут быть полностью самодостаточными, им необходимы органы для их избрания. Тот факт, что это не может быть сделано выбранными демократическим путем

обшеевропейскими элитами, приводит к дисбалансу между слабеющими, но демократически подотчетными национальными элитами и усиливающимися, но не подотчетными населению европейскими элитами. Способность этих элит не только принимать решения, но и «подавать» их публике, таким образом, ставится под вопрос, равно как и возможность внести вклад в развитие наднациональной идентичности и солидарности, без чего вряд ли можно ожидать жертв от населения. Риск заключается в том, что национальные (демократические) элиты будут колебаться между покорностью и бунтом и отказываться брать на себя ответственность за сложные решения. Следовательно, на пути европейского государственного образования возникла серьезная политическая проблема.

Заключение

Широкая поддержка европейского государственного образования и институционализации его структуры дает возможность развиваться новым институтам. Это происходит тем не менее исключительно в рамках многоуровневой и многосоставной моделей, призванных охранять хрупкое равновесие между национальным и общеевропейским уровнями. В результате развивается все более сложная (и зачастую громоздкая) институциональная система, что оказывает интересное влияние на становление европейской системы элит. Благодаря усилению роли общеевропейских институтов в решении проблем, не поддающихся решению на национальном уровне, развитие собственно европейской системы элит должно ускориться. Это обстоятельство идет на руку технократическим и бюрократическим элитам. Национальные элиты с большей готовностью принимают усиление данного типа элиты, во многом (в плане навыков и легитимности) отличного от них самих. Сильные центральные технократические и бюрократические элиты играют ключевую

роль в исполнении национальных обязанностей в весьма децентрализованном ЕС. Национальные политические элиты не склонны уступать в вопросах легитимации важных политических курсов.

При этом вопрос легитимности наднационального государственного образования и его политического курса остается открытым и, судя по всему, становится еще более запутанным.

- ¹ Данная статья была впервые опубликована в журнале *Historical Social Research (Historische Sozialforschung)* в 2012 г., в № 3 (37).
- ² *Elites and democratic consolidation in Latin America and Southern Europe* / ed. by J. Higley, R. Gunther. Cambridge : Cambridge University Press, 1992 ; *Elites After State Socialism* / ed. by J. Higley, G. Lengyel. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2000 ; *Elites Crises and the Origins of Regimes* / ed. by M. Dogan, J. Higley. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 1998 ; Higley J. *Elite Foundations of Liberal Democracy* / J. Higley, M. Burton. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ³ Linz J. *State Building and Nation Building* // *European Review*. 1993. № 1. P. 355–69.
- ⁴ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁵ Higley J., Barton M. *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Lanham : Rowman and Littlefield Publishers, 2006.
- ⁶ Rokkan S. *Citizens, Elections, Parties*. Oslo : Universitetsforlaget, 1970 ; *The Formation of National States in Western Europe* / ed. by Ch. Tilly. Princeton : Princeton University Press, 1975.
- ⁷ Cotta M., Isernia P. *Citizenship in the European Polity: Questions and Explorations* // *Institutional Challenges in Post-Constitutional Europe. Governing Change* / ed. by C. Moury, L. de Sousa. Routledge : London, 2009. P. 71–94.
- ⁸ Haller M. *European Integration as an Elite Process*. Milton Park : Routledge, 2008.
- ⁹ Hooghe L., Marks G. *Multi-level Governance and European Integration*. Lanham : Rowman and Littlefield, 2001.
- ¹⁰ Moravcsik A. *The Choice for Europe*. Ithaca : Cornell University Press, 1998.
- ¹¹ Milward A.S. *The European Rescue of the Nation State*. L. : Routledge, 1992.
- ¹² Pierson P. *The Path to European Integration* // *Comparative Political Studies*. 1996. Vol. 29. P. 123–63.
- ¹³ Verzichelli L., Edinger M. *A Critical Juncture? The 2004 European Elections and the Making of a Supranational Elite* // *Journal of Legislative Studies*. 2005. Vol. 11. P. 254–74.
- ¹⁴ Hix S., Noury A., Roland G. *Democratic Politics in the European Parliament*. Cambridge : Cambridge University Press, 2007.
- ¹⁵ Данное исследование осуществлялось при поддержке гранта в рамках проекта InTune (Integrated and United: A quest for Citizenship in an ever closer Europe — Интеграция и объединение: гражданство в компактной Европе), финансируемого Шестой рамочной программой ЕС (седьмая тематическая группа — «Граждане и власть в сообществе, основанном на знаниях», СІТЗ-СТ-2005-513421). Мне бы хотелось поблагодарить Федерико Руссо из Университета Сиены за помощь в сборе данных.
- ¹⁶ Hooghe L., Marks G. *Op. cit.*
- ¹⁷ Fabbrini S. *Compound Democracy*. Oxford : Oxford University Press, 2007.
- ¹⁸ Cotta M. *A “Compound” Model of Citizenship? European Citizenship in the Eyes of National Elites*. Paper presented at the IntUne General Assembly, November 27–30, 2008 in Lisbon, Portugal.
- ¹⁹ Количество голосов от каждой страны зависит от численности ее населения — таким образом реализуется «общеевропейский принцип», но при подсчете голосов преимущество получают малые страны, что снижает эффект «общеевропейского принципа» и вводит элементы «национального».
- ²⁰ Т.е. 55% стран-участниц (на сегодняшний день 15 из 27), представляющие как минимум 65% населения ЕС.
- ²¹ Cotta M., Russo F. *Europe a la carte? European Citizenship and its Dimensions from the Perspective of National Elites* // *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe’s Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press [в печати]; *The Europe of Elites: A Study into the Europeanness of Europe’s Economic and Political Elites* / ed. by H. Best, G. Lengyel, L. Verzichelli. Oxford : Oxford University Press, 2012 [в печати].

- ²² В 2007 г. опрос проводился в Австрии, Бельгии, Болгарии, Великобритании, Венгрии, Германии, Греции, Дании, Испании, Италии, Литве, Польше, Португалии, Словакии, Франции, Чехии, Эстонии (и Сербии, не входящей в ЕС и поэтому не рассматриваемой в данной работе). В 2009 г. обследование не проводилось в Эстонии.
- ²³ Cotta M., Russo F. *Op. cit.*
- ²⁴ Решение было принято в сентябре 2010 г. Советом министров финансов и экономики и Европарламентом.
- ²⁵ Идея еврооблигаций, т.е. ценных бумаг, выпущенных общеевропейскими структурами, предлагалась ранее Жаком Делором. С наступлением кризиса соответствующая дискуссия перестала быть чисто академической.
- ²⁶ На практике это означало отступление от прописанного в договоре правила, которое исключало коллективную финансовую помощь, на основании решения Европейского совета, принятого в июле 2011 г.
- ²⁷ Хорошим примером является внезапное решение итальянского правительства в августе 2011 г. внести исправления в бюджет, принятый за месяц до этого, и отодвинуть балансирование бюджета на 2013 г. На этот шаг итальянское правительство пошло по требованию ЕЦБ, который выдвинул его как условие приобретения банком итальянских казначейских облигаций на вторичном рынке, что привело бы к снижению их процентной ставки.