

М.А. ШУЛЬГА

«ДЕФИЦИТ ДЕМОКРАТИИ» В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ: СМЫСЛЫ И ИНТЕРПРЕТАЦИИ

Тенденция к углублению процессов европейской интеграции, содержанием которой является трансформация политических систем стран-участников вследствие желания создать «все более крепкий союз» между народами и связанный с ней феномен наднациональности¹, оборачиваются для Европейского союза «ловушкой дефицита демократии». По признанию британского политолога Марка Леонарда, проблема тут заключается в том, что демократическая революция в Европе прошла в основном не замеченной ее гражданами [Леонард, 2006, с. 147]. «Это происходит потому, что ни одна из областей, на которых специализируется Европарламент, — либерализация торговли, валютная политика, устранение нетарифных барьеров, техническое регулирование в области защиты окружающей среды и в других областях, — не фигурирует в перечне вопросов, интересующих избирателей» [Леонард, 2006, с. 149].

Сам термин «дефицит демократии» в европейском официальном дискурсе начали употреблять в начале 80-х годов прошлого века во время дебатов в Европарламенте, посвященных проекту Договора о Европейском союзе. Так, в Едином европейском акте (1986) задача восполнения «дефицита демократии» в процессе

¹ Наднациональность понимается как существование политической власти над уровнем национального государства или за его пределами, как наличие некоей степени автономности этой власти относительно национальных правительств. Наднациональность означает, что государство может быть вынуждено выполнять решения, против принятия которых оно возражало [см.: Хохлов, 2007].

принятия решений была определена как одна из наиболее важных целей Евросоюза.

В европейском же дискурсе научных исследований термин «дефицит демократии» употребляется в двух случаях и, соответственно, может быть истолкован двояко.

Во-первых, этим термином принято обозначать неотложность для ЕС иного формата демократии, отличного от демократий других объединений государств, поскольку ЕС, не являясь государством, фактически реализует суверенные права государства – принятие и исполнение законов. Указанная неотложность диктуется слабостью привычных – за счет акцентирования морально-политических достоинств интеграционного проекта – способов легитимации политического устройства Европейского союза и его дальнейшего расширения. Ведь членство все большего количества стран-участниц не столько связано с идеями, на которых в свое время основывалось создание европейского сообщества в послевоенную эпоху, сколько обусловлено иногда почти сугубо экономическим расчетом [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 33–34]. Кроме того, процесс принятия решений «во все более широком круге полномочий общеевропейского центра» становится все более филигранным. А это, в свою очередь, также обостряет проблему легитимности принимаемых этим центром решений.

«Дефицит демократии», согласно итальянцу Сандро Гоцци, возникает в результате того, что представителями государств-членов в общеевропейских институтах являются правительства, т.е. исполнительная власть, а не парламенты – законодательная власть [Гоцці, 2003, с. 22]. Это приводит к тому, что европейские правительства, встречаясь в Брюсселе для принятия «актов с приоритетом перед национальными законами», фактически занимаются законодательной деятельностью и при этом не подпадают под процедуру парламентского контроля, привычную для процесса принятия решений на национальном уровне. Такая ситуация, заключает Гоцци, оправдывает утверждение, согласно которому «современный Евросоюз предусматривает демократию как наследие ценностей и институций, разделяемых государствами-членами, в каждом из которых представители народа контролируют деятельность исполнительной власти; но сам Союз не является демократическим... Демократия останется недостижимой для объединенной Европы, пока ее форма правления будет содержать правила и

узаконивать практику действий по образцу международных сообществ... Применение таких правил и практик угрожает усилением доминирования правительства над национальными парламентами и тем самым влиянием на конституции государств-членов, т.е. на саму демократию, предусмотренную для Евросоюза» [Гоці, 2003, с. 22].

Романо Проди, в свою очередь, замечает, что обозначенная ситуация может иметь как минимум два нежелательных последствия. А именно: или она превратит Европейский союз в международный клуб для обсуждений, которому будет не под силу объединить суверенные интересы вокруг общеевропейского интереса. Или же – введет в обман людей тем, что постоянно будет мотивировать их к созданию все новых и новых организаций, свободных от какого-либо демократического контроля [Проді, 2001, с. 69].

Пиппа Норрис считает, что в случае «дефицита демократии» речь идет о проблеме взаимосвязи между гражданами и Евросоюзом. Поэтому, будучи центральной проблемой всего европейского проекта, «дефицит демократии», так или иначе, связан с механизмами политического представительства в Европейском союзе. В ЕС, заключает П. Норрис, существуют два канала такого представительства – косвенный, роль которого исполняют национальные правительства, и прямой, в роли которого выступает Европарламент. «Проблема демократического дефицита заключается в следующем: способны ли эти прямые и косвенные каналы влиять на то, чтобы предпочтения граждан учитывались при принятии решений в ЕС» [Норрис, 2006, с. 444]. Или: «Дилемма, стоящая как перед Европейским союзом, так и перед национальными государствами, состоит в том, как добиться общественной поддержки одновременно на обоих уровнях» [Норрис, 2006, с. 445]. Поскольку же значительные полномочия в Евросоюзе переданы европейским наднациональным органам, а Европарламент при этом обладает относительно слабыми полномочиями и имеет недостаточную социальную и партийную представительность, наблюдается ограниченное участие общества в широком обсуждении проблем, как интеграции, так и внутренней политики своих государств и в целом – неохотная идентификация себя с ЕС. Таким образом, «остается большая и серьезная пропасть между взглядами масс и элиты на эти вопросы, а европейскую интеграцию в большей степени под-

держивают политические лидеры, чем общество» [Норрис, 2006, с. 446].

Юрген Хабермас объясняет «дефицит демократии» тем противоречием, которым помечен Европейский союз в конституционно-политическом плане. Речь идет о том, что, с одной стороны, ЕС – это наднациональная организация, учрежденная на основе международных договоров и не имеющая собственной конституции. В этом смысле Европейский союз не является государством. С другой же стороны, органы ЕС создают европейское право, которое связывает его членов между собой. И в этом смысле ЕС имеет такие суверенные права, которые прежде были прерогативой собственно государства. Постановления Комиссии и Совета министров, а также решения Суда Европейских сообществ затрагивают отношения стран – членов ЕС все глубже и глубже. Европейская исполнительная власть может исполнять свои постановления, даже несмотря на сопротивление национальных правительств. В то же время, пока полномочия Европарламента незначительны, этим постановлениям не хватает непосредственной демократической легитимации путем «волевого акта объединенных европейских граждан». Поэтому исполнительная европейская власть не может рассматривать свою легитимность как простое продолжение легитимности правительств стран – членов ЕС [Габермас, 2006, с. 220].

Ю. Хабермас увязывает «дефицит демократии» со своеобразными «ножницами» между увеличением объема полномочий европейских органов власти и недостаточностью легитимации «устанавливаемого европейского распорядка». «Правопорядок легитимен лишь тогда, когда он в одинаковой мере обеспечивает автономию своих граждан. Последние автономны лишь тогда, когда адресаты права могут воспринимать себя одновременно и их авторами. А авторы свободны только лишь как участники законодательных процессов, регулируемых таким образом и осуществляемых в таких коммуникативных формах, что все могут допустить: принятые таким образом правила заслуживают всеобщего и рационально-мотивированного одобрения» [Габермас, 2006, с. 300].

Принимая это во внимание, можно утверждать, что недостаточная и слабая легитимность европейских институтов удостоверяется также и тем, что подавляющее большинство не воспринимает Европейский союз в качестве полномочного субъекта, который принимает законы и иные обязывающие решения, по-

скольку он как бы «скрывается за странами-членами». Решения ЕС непонятны и неподотчетны гражданам ЕС [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 34]. «Влияние граждан на Сообщество пока является слабым, и Евросоюз еще не есть система, где руководители отвечают за свои действия перед гражданами» [Гоці, 2003, с. 23]. И как вывод: «Из приобретения законодательной силы Советом министров следует, что демократический принцип, согласно которому управляющие должны регулярно отчитываться на выборах перед управляемыми, в политической системе Европейского союза существенно приостановлен» [Європейська інтеграція, 2007, с. 37].

К тому же принадлежность к ЕС все еще остается вторичным признаком политической идентичности тех, кто имеет европейский паспорт. Это означает, что национальное государство, регион, община остаются исходным пунктом развития демократии. Поэтому по мере усиления влияния ЕС на условия жизни граждан стран-участниц будет возрастать острота вопроса о том, а стоит ли им соглашаться с решениями отдаленных европейских органов власти против самих себя. Тем самым проблема легитимности становится проблемой убедительного единства – «убедительной связи» – европейцев и Европейского союза. Соответственно, ЕС призван не только обеспечить одобрение проекта интеграции отдельными группами путем презентации выгоды для них европейских политик решения общих проблем, но и выстроить тесные связи между этими группами и общеевропейским центром таким образом, чтобы в дальнейшем они развивались не только исходя из расчета выгод-затрат, но и с учетом европейской интеграционной перспективы. Для этого как минимум следует осознать, что доверенное институтам ЕС «европейское общественное благо» нельзя приравнивать к непрерывному расширению компетенции общеевропейского центра [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 34–35].

Достижение же согласия относительно продолжения проекта интеграции в дальнейшем будет наткнуться на три препятствия. Во-первых, дальнейшее осуществление процесса интеграции означает усиление значения правила большинства для решений Совета ЕС, т.е. упрочение ситуации победы одной группы стран-участниц над другой. Вследствие этого могут возникнуть трудности во время обоснования и одобрения решений Совета ЕС. Во-вторых, продолжение процесса интеграции подразумевает расширение полномочий Евросоюза, что влечет за собой вероятность принятия

решений, которые будут болезненно восприниматься соответствующими заинтересованными группами как установленные Брюсселем ограничения. В-третьих, продолжение проекта интеграции уменьшает собственную дееспособность стран-участниц, что, в свою очередь, без одновременного симметричного наращивания дееспособности ЕС приведет к усложнению принятия решений на общеевропейском уровне и к обострению проблемы одобрения этих решений. «Показательный пример – устранение контроля на внутренних границах при отсутствии адекватных европейских сил для борьбы с организованной преступностью или эффективных правил для беженцев» [Європейська інтеграція, 2007, с. 34].

Таким образом, «дефицит демократии» в первом значении этого термина существует в Европейском союзе как ограничение потенциала легитимности принимаемых его институтами решений – граждане стран – членов ЕС не могут участвовать в предварительном обсуждении проблем, которые касаются их непосредственно, а имеют право лишь оценивать эти решения по результатам их практического воплощения. Учитывая отсутствие «осознанного образа европейцев как европейцев» (европейского народа или народа Европы)¹, можно предположить, что ЕС и в дальнейшем будет пытаться выводить свою легитимность из государств-участниц. Романо Проди, например, считает, что жизнеспособность европейского процесса возможна лишь при условии двойной легитимности. А именно: непосредственной легитимности европейского народа, который представляют депутаты Европейского парламента, и легитимности государств-членов, которая покоится на демократических национальных выборах [Проді, 2001, с. 70].

В то же время европейские исследователи признают, что расширение базы легитимации, т.е. перенесение практики последней с уровня результатов (принятых решений) на уровень совместной выработки политических программ, которые касаются граждан всех государств-членов (принятия решений), остается невозможным. Министры в Совете ЕС, отмечает П. Норрис, мало обращают

¹ Ибо не конституция определяет народ, а, наоборот, конституция получает свою законность благодаря «акту собственного осознанного образа совокупности граждан быть народом» [Європейська інтеграція, 2007, с. 38]. Другими словами, ответ на вопрос, кто является народом, существует еще до того, как государственная власть смогла организовать демократическим способом.

внимание на общественное мнение во время переговоров по различным направлениям европейской политики. И могут лишь уделить большее внимание *ожидаемой* реакции своих граждан на результаты проводимой внутренней политики и тому, как общественные лидеры оценят действия министров на заключительной сессии созыва [Норрис, 2006, с. 444]. Причиной тому – отсутствие у граждан ЕС осознания своей принадлежности к единой политической общности, осознания, которое выводит за рамки национальных государств, образующих эту общность. Осознания, которое формируется только лишь «в контексте возможного взаимопонимания, разделяемого intersубъективно» [Габермас, 2006, с. 225]. «В терминах популярного ныне понятийного аппарата: нет никакого общеевропейского “гражданского общества”; его возможность остается привязанной к коммуникативным общностям, которые мы называем нациями» [Європейська інтеграція, 2007, с. 40].

По мнению Ю. Хабермаса, в условиях отсутствия объединенного в европейскую сеть гражданского общества и «выкроенной по образцу европейской политической арены партийной системы» наднациональные процессы принятия решений все более и более будут становиться независимыми от процессов формирования общественной мысли и политической воли, которые продолжают организовываться в национальном измерении [Габермас, 2006, с. 219, 227]. Кроме того, легитимность того или иного строя определяет прежде всего согласованность политического руководства с культурными формами жизни, являющимися конститутивными для идентичности народа. Европа, пишет Ю. Хабермас, потому не способна выработать собственную Конституцию, что нет «субъекта», ее вырабатывающего. Потому, что нет общей европейской идентичности, а следовательно, и «относительно гомогенного» европейского демоса. До тех же пор, пока не существует единого народа европейского государства, который был бы «относительно гомогенным», чтобы сформировать демократическую волю, нет «политической воли граждан, которая была бы интегрирована в измерении всей Европы», не может быть и никакой европейской Конституции [Габермас, 2006, с. 221].

«Иначе говоря, демократия базируется на конституционно и регулятивно заданном, понятийном коллективном субъекте как таковом» [Європейська інтеграція, 2007, с. 38]. В то же время европейского народа нет ни как национальной основы для осуществ-

ления наднациональной суверенной власти, ни как привязки для того, чтобы сделать возможной демократическую легитимацию ЕС [Гердеген, 2008, с. 102]. Ведь, во-первых, гражданство ЕС не предусматривает таких тесных взаимоотношений в плоскости «гражданин – Евросоюз» в ходе реализации прав и обязательств, которые свойственны государственному гражданству. Во-вторых, совокупность граждан ЕС не формирует единства политических волей. В-третьих, даже представительство граждан Союза через Европарламент как орган, созданный народами государств-членов, осуществляется «опосредовано», в зависимости от установленного для каждого конкретного государства-члена количества представителей, которые от него избираются [Гердеген, 2008, с. 280]. Вот почему «брюссельская бюрократия» непреодолимо влечет за собой «перепад между руководящими органами, составляющими собственные программы, и системными сетями, с одной стороны, и демократическими процессами – с другой» [Габермас, 2006, с. 216].

Однако и демократическая легитимность правительств стран-членов не может просто стать демократической легитимностью созданных этими правительствами институтов ЕС (не может быть просто перенесена на эти институты) по нескольким причинам. Во-первых, выборы в парламент в странах-участницах не являются европейскими в том смысле, что они не ориентируются на общеевропейские цели и перспективу коллективного общеевропейского блага. В этих выборах европейские темы играют случайную и, кроме того, вторичную роль, поскольку в них не обсуждаются конкретные, конкурирующие между собой программы европейской политики и не принимаются решения относительно этих программ. Поэтому очень трудно выводить из государственных выборов в парламент полномочия правительств стран-участниц по принятию европейских законов.

Во-вторых, использование принципа квалифицированного большинства принципиально изменяет условия передачи демократической легитимности государствам-членам Европейскому союзу. Этот принцип во многом освобождает правительства от ответственности перед своим электоратом за принятые таким образом решения, поскольку правительства фактически не имеют возможности в Совете ЕС публично обсуждать и публично что-либо решать. «Если избранный всеобщим и равным избирательным правом парламентский орган принимает решения, исходя из правила

большинства, то в этом присутствует логика демократической нормы. Но установление как правила того, что решения, принятые большинством стран, станут обязательными для меньшего количества стран, ссылаясь на мажоритарный принцип, в данном случае не может выстраиваться на подобной логике» [Європейська інтеграція, 2007, с. 37].

В-третьих, в связи с несформированной «коллективной идентичностью европейцев как европейцев» в целом и «политически наполненной идентичностью европейцев как европейцев» в частности, а также «отсутствием европейского демоса» роль Европейского парламента в европейском процессе законотворчества до конца остается непонятной избирателю. Отсутствие же европейской партийной системы делает невозможным управление европейской политикой путем выборов. Поэтому весь процесс европейской интеграции осуществляется в сугубо элитарном и технократическом духе при фактическом неучастии общества в широком обсуждении проблем интеграции. А результат этого процесса состоит в том, что система евросоюзных взаимосвязей никак не укладывается в рамки организационных институтов, а существует скорее в виде сети консультационных и совещательных органов. Сети, которая в ситуации отсутствия европейского народа претендует на статус демократического суверена [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 75]. Как следствие – Европейский союз воспринимается европейцами не столько как некий нормативный политический строй, сколько как образование, формируемое «в тесных кулуарах определенных кругов, так сказать, за нашими спинами» [Європейська інтеграція, 2007, с. 29].

В-четвертых, политическая деятельность в ЕС, как уже отмечалось ранее, становится все более филигранным процессом принятия решений в расширяющемся круге полномочий общеевропейского центра. И если в странах-участницах согласие относительно принятых законов является таковым, что может быть отозвано, то ответ «да» на различные европейские договора отозванным быть не может. «Это определенная проблематическая ситуация: страны-члены ни в коем случае не являются “владыками договоров”, т.е. обладателями организационной структуры. Они не являются таковыми, потому что им противостоит другой “владыка договоров” в лице Европейского суда, в чьей компетенции выдавать обязательные толкования договоров. Они также не являются тако-

выми, потому что политический процесс институционального и правового оформления Союза испытывает на себе сильное влияние Комиссии» [Європейська інтеграція, 2007, с. 53].

Все это влечет за собой ряд вопросов. А именно:

- как относятся европейские народы к процессам европейской интеграции;

- сколько Европ и каких Европ они хотят;

- какие интеграционно-политические целевые установки требуют их одобрения и согласия, а какие – нет;

- какими достаточными и согласованными основаниями можно оправдать то, что ЕС осуществляет свою юридическую власть над более чем тремястами 360 млн граждан;

- какими могут быть способы влияния граждан на европейскую политику и европейские институты и каким образом преференции граждан могут учитываться при принятии решений в ЕС;

- какой должна быть роль правительств как представителей своих граждан на общеевропейском уровне и какое значение имеет защита правительствами интересов своих граждан ради принятия общего решения [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 33]?

До тех пор, пока эти вопросы остаются без ответа, принцип демократичности в европейском контексте может иметь лишь символическое значение [Європейська інтеграція, 2007, с. 51]. А Европейский союз – быть лишь ограниченно «способным к демократии» [Європейська інтеграція, 2007, с. 41]. Лари Зидентоп в своей книге «Демократия в Европе» [Зидентоп, 2001] указывает на то, что ЕС, переживая кризис демократической легитимности, оказался сегодня перед лицом «угрозы демократии». Ведь передача Брюсселю полномочий государств-членов не сопровождалась в свое время никакими публичными дебатами, способными сформировать в обществе климат согласия. Соответственно, сосредоточение власти в Брюсселе не сопровождалось приданием ей надлежащей легитимности. Вот почему за риторикой об экономической и политической интеграции фактически скрывается главная тенденция – стремительная концентрация власти в Брюсселе. При этом ни один аргумент в пользу ускорения европейской политической интеграции реально не затрагивает проблему демократии в Европе и не касается вопроса об окончательной политической форме ЕС.

Сам же Л. Зидентоп, как следует из его логики изложения, склоняется к тому, что «построение демократии в Европе» предполагает практическое воплощение принципа федерализма при одновременном отказе рассмотрения последнего в качестве «наиболее приемлемого для ЕС политического устройства». Это объясняется тем, что некоторые элементы центрального общеевропейского правительства уже созданы – без какого-либо конституционного оформления. Но такое оформление само по себе, считает Л. Зидентоп, не может гарантировать самоуправление и предупредить бюрократическую тиранию «сверхгосударства». Не сможет оно обеспечить ЕС и настоящий федерализм, поскольку вопрос о «неформальных культурных основаниях» – «укоренившихся привычках и отношениях», в условиях которых конституционные нормы либо дополняются практикой самоуправления, либо обесценивается, публично не обсуждался. А это, в свою очередь, может превратить европейский федералистский проект в «простую авантюру», поскольку иногда обычаи и устоявшиеся представления оказываются более сильными, чем декларируемое право. Вот почему, если окажется, что Европа идет в направлении федерации, эту цель следует отодвинуть в будущее и сосредоточиться на укреплении и развитии в странах-участницах соответствующей политической культуры.

Поэтому «дискуссия необходима, дабы определить цели европейской политической интеграции, рамки, которыми она будет ограничена, и методы, которые позволяют ей поставить новые власти и институты под контроль самих европейцев» [Зидентоп, 2001, с. 1]. Поэтому главное место в этой дискуссии и должно быть отведено «темам-проблемам», связанным с федерализмом. В первую очередь, речь идет о важности для европейцев осмысления опыта американского федерализма и уяснения того, в какой мере этот опыт может стать моделью для «более широкого европейского политического союза». Согласно Л. Зидентопу, любая оценка перспектив инициативы создания федеративного государства в Европе должна отталкиваться от опыта американского федерализма. А именно: если «новая Европа» по ту сторону Атлантики сумела создать эффективное федеративное государство, то почему бы «старой Европе» не взять это в пример с тем, чтобы таким образом преодолеть национальные распри и покончить с войнами, так долго омрачавшими ее историю? Последнее требует де-

тального изучения неформальных культурных предпосылок, которые в свое время определили успех американского федерализма, – традиция местной автономии, общность языка, открытость политического класса, где преобладали юристы, общность моральных ценностей, прежде всего четкое разграничение публичной и частной сфер жизни. Нужно изучить, может ли сегодняшняя Европа соответствовать таким предпосылкам и существуют ли иные факторы успеха федерализма в Европе.

В частности, целесообразно уяснить следующее:

- может ли Европа, несмотря на историю классового конфликта и наличия политических культур, созданных разными формами государства, иметь «единый этический образ»;

- смогут ли европейские страны, политическая культура которых сформировалась в борьбе за суверенные права и тесно с этими правами связана, отказаться от претензий на «суверенитет»;

- может ли в Европе сформироваться культура согласия, которая является предпосылкой действенного представительного правления и которой свойственно убеждение, что закон можно изменить, если он неадекватно отображает волю народа. Культура согласия рождается из практики самоуправления и, в свою очередь, способствует возникновению так называемого «размытого, или идеалистического, патриотизма» – особого типа национализма, размытого идеалистическими представлениями о «надлежащей» форме правления, предусматривающего, что демократия есть элемент национальной идентичности и гордости;

- как обеспечить распределение властных функций в ЕС, дабы он не стал новым Левиафаном, если в Европе принято инстинктивно отождествлять социальные реформы и гарантии справедливости с централизованной властью, а тенденции к централизации власти исторически являются крайне слабыми. В условиях отсутствия консолидированного политического класса и общей политической культуры – того, что составляло основу американского федералистского эксперимента, – риск сползания европейского федерализма к бюрократическим формам нельзя недооценивать.

Учитывая последнее, еще одними немаловажными «темами-проблемами» дискуссии о проблеме демократии в Европе можно считать вопросы о перспективах возникновения европейского политического класса и о типе политической культуры, формируемой в ходе европейской интеграции. В первом случае речь идет о

необходимости формирования европейского политического класса, открытого, нетерпимого к бюрократии и восприимчивого к требованиям различных социальных групп и слоев населения. Такая необходимость диктуется тем, что только навыки самоорганизации граждан являются эффективным средством против усиления государственной власти. В этом контексте ответа требуют такие вопросы, как: каковы условия существования действительно демократической элиты и как следует избирать лидера – на основании выбора между двумя конкурирующими элитами или же на основании веры в харизматические качества лидера? По утверждению Л. Зидентопа, способность выбирать настоящего лидера формируется вследствие такого опыта участия в политическом процессе, который выходит за рамки простого голосования на выборах, вследствие опыта принятия решений, определения целей, касающихся не только содержания государственной политики, но и качества демократического процесса как такового. Сегодня же выборы в Европейский парламент – это одно из мероприятий в календаре избирателя.

Еще один вопрос – как сформировать политический класс в европейском масштабе, если не существует европейского народа, европейского языка, европейского общественного мнения и единых европейских норм подотчетности государства гражданам? В то же время, если европейский политический класс не сформируется, то Европа окажется ширмой для централизованного бюрократического правления, сосредоточенного в Брюсселе. Выход из этой дилеммы Л. Зидентоп усматривает на пути выполнения ряда условий. Во-первых, условие общей веры, суть которого сводится к тому, какие общие убеждения сегодня может предложить Европа. В этом плане «демократические обязательства» Европы подлежат конкретизации при помощи принципа самоуправления в смысле представительного правления и принципа расширения перечня «естественных» прав человека. Во-вторых, условия космополитизма, позволяющего преодолеть взгляд на европейскую стратегию как на один из аспектов узконациональных вопросов. В-третьих, условия общего языка, роль которого призван выполнить английский язык.

Следующая «тема-проблема» европейских дебатов о демократии, как отмечалось выше, – вопрос о возможности формирования в ходе европейской интеграции двух типов политической культуры. Первый – это культура согласия, позволяющая гражда-

нину стать не только носителем прав и гражданских свобод, но и активно действующим лицом, убежденным в том, что нормы и права не столько формируют наши намерения, сколько учат нас находить в законе недостатки, подлежащие исправлению. Второй – культура цинизма, закрепляющая за населением роль наблюдателей политического процесса и культивирующая в нем отношение к закону как к чему-то далекому и чужому, навязанному экспертами, как к условности, которую можно нарушать и обходить везде, где это только возможно.

Культура согласия непосредственно связана со становлением европейской федерации, предусматривающей не столько введение общих стандартов, сколько узаконивание местной и региональной автономии, а также предоставление их представителям максимальной возможности участия в политической жизни. То есть «европейский интеграционный проект» должен гарантировать не только верховенство закона, защиту фундаментальных прав человека и функционирование представительных институтов, но и такое распределение власти на всех уровнях общественной организации ЕС, чтобы реализовать активное (а не формальное – за счет получения европейского паспорта) гражданство в ЕС.

Кроме того, федерализм в идеале призван сформировать новую культуру отношений между малыми и большими государствами путем создания механизма совмещения их преимуществ. Небольшим странам федерализм должен обеспечить безопасность и силу великих государств, а интересы и амбиции последних распределить таким образом, чтобы не допустить ни непомерной централизации власти, ни тирании большинства.

В любом случае, успех «европейского интеграционного проекта» определяется его способностью стимулировать активное отношение индивидов к своим общественным обязанностям, демонстрировать им такие выгоды от участия в политической жизни, как распределение власти, формирование человеческого характера (умение и потребность находить компромиссы) и поощрение разнообразия. Этот проект должен фокусировать внимание на процессах управления, а не только на результатах принятых политических решений. В этом случае предметом гордости европейцев будут качественные аспекты управления как процесса, в котором они участвуют. Европа, заключает Л. Зидентоп, сегодня нуждается в

активных гражданах, а не в бездумной социальной солидарности или атавистическом патриотизме, выступающих в образе Сообщества.

Формирование культуры согласия, замечает Л. Зидентоп, невозможно без осмысления следующей дилеммы современной демократии. А именно: с одной стороны, демократические свободы и независимость личности предусматривают масштабную социальную организацию. С другой стороны, демократическое гражданство предполагает, что «малое прекрасно», поскольку именно такой порядок способствует участию граждан в политической жизни и воспитанию гражданских достоинств. Можно ли совместить эти взгляды на масштабы необходимой для демократии организации, можно ли совместить публичное (желание быть гражданами) и частное (желание быть потребителями), если сам масштаб демократичного общества делает невозможным активное гражданство, поскольку отодвигает общественные дебаты и принятие решений слишком далеко от граждан?

Выходом из этой дилеммы, считает Л. Зидентоп, может стать концепция «сдержанного гражданства», предусматривающая передачу значительных властных полномочий на местный и региональный уровни. Это, с одной стороны, позволит ограничить сферу деятельности государства и будет способствовать реальному признанию важности и неприкосновенности частной жизни. А с другой – воспитает у населения гражданский дух, который «возвысит» их над узкими личными интересами и посредством местного и регионального уровней выведет в плоскость национальных интересов и даже за ее пределы. Концепция «сдержанного гражданства» необходимо связана с федерализмом, который крепко опутывает индивида различными уровнями ассоциаций и тем самым позволяет примирить гражданство и гражданское общество, публичную и приватную сферы человеческой жизни.

Далее, продолжает Л. Зидентоп, формирование общеевропейской политической культуры как культуры согласия невозможно без ответа на вопрос о возможности успешного слияния в современной Европе уже существующих тут политических культур. Если этот ответ положителен, то как быстро это должно произойти? Иными словами, каковы угрозы «поспешной интеграции»? Сложность заключается в том, что в Европе ни одна политическая система и соответствующая система ценностей – аристократия, монархия, демократия и теократия – не одержала

окончательной и убедительной победы. Кроме верховенства закона, не существовало ни одной официальной доктрины, никакой насильственно установленной системы представлений и правил. Поэтому становление системы представительной власти в Европе было более сложным и неопределенным процессом (по сравнению с развитием американского федерализма), помеченным наследием «кровавой борьбы» между разными ценностями, наследием разного совмещения исходных элементов европейских обществ (феодальной аристократии, самоуправляемых городов и коммун, королевской власти, церкви).

Но в этом состоит и преимущество Европы, где демократические ценности находятся под защитой воспоминаний, инстинктов и обычаев, которые возникли в условиях иерархических обществ и которые делают структуру европейского общества более сложной и богатой. Например, голландская демократия была олигархической и конфессиональной, немецкая – децентрализованной и патерналистской, французская – бюрократической и время от времени популистской, итальянская – общинной и даже архаической. Поспешная же политическая интеграция угрожает сложным структурам европейских обществ, сформировавшимся в отдельных национальных государствах, каждое из которых имело свою собственную политическую культуру. Пытаться спешно изменить эти культуры, подчиняя их единому центру, означает рисковать уничтожением разных форм гражданского сознания, которые существуют сейчас в Европе. Европейские же элиты, проводя политику слишком быстрой интеграции, рискуют подтвердить подозрение общественности относительно того, что они представляют лишь самих себя.

Учитывая это, предостерегает Л. Зидентоп, федерализм должен внедряться в Европе постепенно, на основании консенсуса в вопросе о том, в каких сферах прерогативы принятия решений будут принадлежать центру, а в каких они останутся в ведении периферии. Так или иначе, только «великие конституционные дебаты» позволят народам Европы участвовать в определении собственной судьбы и воспринять то, что происходит ныне в Европе, не как результат действия невидимых сил рынка или махинаций элит, которые вышли из-под контроля, а как собственный исторический выбор [Зидентоп, 2001, с. 2].

Таким образом, первый подход к пониманию «дефицита демократии» в ЕС акцентирует внимание на легитимности решений, принимаемых общеевропейским центром, и отстаивает необходимость исследования вопроса, как граждане могли бы повлиять или же поставить под сомнение такого рода решения. В условиях слабой и непрямой связи между гражданами и европейскими институтами это возможно следующим образом. Во-первых, ЕС выступает как посредник между интересами национальных групп разных стран тогда, когда он пытается унифицировать свои отношения со странами-членами и предлагает институциональную платформу для их сотрудничества. Во-вторых, СМИ и иные культурные институты способствуют определению тем, которые следует рассматривать как европейские. В-третьих, рост активности национальных групп сочетается с политическим торгом на европейском уровне в тех направлениях, в которых государства-члены и сам ЕС разделяют политическую ответственность. В-четвертых, конструирование идентичности происходит таким образом, что закрепляемые среди населения и элит ценности обозначаются исключительно как «европейские» [см.: Європейська інтеграція, 2007, с. 95].

В целом же в рамках этого подхода делается вывод о том, что преодоление «дефицита демократии» невозможно без развития и оптимизации взаимодействия принципов федерализма и демократичности. Это объясняется тем, что процесс определения компетенции ЕС может легитимироваться лишь странами-членами. Говоря иначе, власть оформлять и очерчивать полномочия Союза в процессе европейского объединения не может принадлежать никому, кроме задействованных народов. «Это также означает, что реализовать ее можно только посредством стран-участниц, а демократической легитимности можно достичь лишь при помощи принципа федерализма» [Європейська інтеграція, 2007, с. 53]. Поэтому ключ к проблеме «дефицита демократии» – вопрос о том, какой вид связи федеративного принципа с принципом демократическим возможен в ситуации отсутствия необходимых для такой связи «институциональных договоренностей» [Європейська інтеграція, 2007, с. 41]. Более точно – «дефицит демократии» непреодолим, пока открыт вопрос о том, должен ли ЕС быть межправительственной организацией суверенных государств или же – в полной мере федеральным европейским государством [Норрис, 2006, с. 443].

В другом значении термин «дефицит демократии» употребляется для обозначения тех изъянов, «искажений», которыми помечена демократия в современных развитых странах и которые обусловлены «сложностью проблемы демократии». Эти изъяны, считает французский политолог Жан-Франсуа Ревель, подлежат детальному изучению, дабы не увлечься демократической эйфорией, воспеванием новой богини – не просто демократии, а демократии всемирной. Сегодня, отмечает Ж.-Ф. Ревель, имеет место некий парадокс. А именно: в то время когда народы, лишенные демократии, пытаются или говорят, что пытаются, установить или возобновить ее, складывается впечатление, что она подвержена распаду и сворачивается в тех странах, которые долго ее практиковали и в которых она имеет свои особо глубокие корни [Ревель, 2004, с. 387]. «Как раз в тот момент, когда человечество ощущает потребность во всемирной демократии, эта модель претерпевает разложение, ее перекручивают, она утрачивает свою сущность, фальсифицируется в собственном центре, в сердце тех стран, опираясь на которые она должна была бы постепенно охватить остальной мир» [Ревель, 2004, с. 417].

Будучи «единственной формой действенного управления», демократия, однако, не является совершенством как таковым, поскольку не в состоянии преодолеть ряд собственных пороков, извращающих естественный способ ее функционирования. Во-первых, – это коррупция, которая становится системной и свидетельствует о нивелировании общественного контроля над управлением общественными финансами. Коррупция не укладывается более в классические служебные преступления (взятничество, подкуп, расхищение), а облекается в более утонченные формы, которые едва касаются Уголовного кодекса и никак не подпадают под его юрисдикцию. Речь, в частности, идет о компенсации за предоставление услуги, наградах за непоколебимую преданность, протектировании своих родных, близких или сторонников и т.д.

Во-вторых, – это превращение демократии в разновидность коммерческой рекламы. Утонченность техник убеждения, одержимость пиаром, доминирование пустых обещаний составляют предвыборное искусство, реализующееся в «гротескном танце взаимного отчуждения между кандидатами и избирателями». При этом искусство достижения успеха на выборах, как правило, обратно пропорционально дееспособности избранного управлять.

«Таким образом, одна из граней вырождения демократии раскрывается в то мгновение, когда “виртуозы электорального процесса” перебирают в свои руки рычаги политического руководства, даже не отличаясь способностями или честностью, каковых оно требует» [Ревель, 2004, с. 420]. Таким образом, руководители, которые перетягивают на свою сторону электорат и при этом игнорируют закон, уже не являются демократами, даже если они были избраны легитимно.

В-третьих, – это усиливающаяся отдаленность политического класса от избирателей, с одной стороны, и безразличие граждан к общественной жизни, в частности к выборам – с другой. Это ставит под сомнение легитимность представительных органов. Более того, если в голосовании не участвует большинство избирателей, оно не может рассматриваться как «всеобщее» или же как выражение всеобщей воли. Тожество суверенного народа и всеобщего избирательного права фактически превращается в миф.

Безразличие граждан проявляет себя в «демократическом унынии», признаки которого – разочарование в законе, поскольку само государство избегает ответственности перед ним; убеждение, что путь к успеху проходит мимо законных, институционально оформленных возможностей; понимание того, что результатом защиты своих прав может быть лишь «длительная, изнуренная и безуспешная борьба».

В-четвертых, – это разграничение свободы и права, вследствие которого свобода более не есть свобода производства законов, подлежащих исполнению после их принятия, а существует в виде безусловных индивидуальных и партикулярных требований, иногда дикарских, не ограниченных никакими требованиями законности.

Перечисленные изъяны демократии, по мнению Ж.-Ф. Ревеля, могут привести к тому, что даже при формальном сохранении демократических институтов исчезнет сам дух демократии, а сама она утратит способность к развитию и обновлению. В то же время, не будучи совершенством, демократия – наиболее пригодная к усовершенствованию форма политического устройства. Такое усовершенствование требует осмысления ряда аксиоматических ценностей, с которыми принято отождествлять демократию. Во-первых, свобода индивида зависит не только от способа предоставления власти, например всеобщего избирательного права, но и от способа, каковым эта власть осуществляется после того,

как она была достигнута. То есть честные выборы сами по себе не гарантируют «свободы, разнообразия и всего личного», ведь свобода выбора не гарантирует, что сделанный выбор окажется удачным. Поэтому выборы могут быть признаны действительно демократическими лишь в сумме со всем комплексом демократических атрибутов: свободой прессы, распределением власти, образованностью населения, гарантиями прав личности.

Во-вторых, народное мнение однозначно лишь в случае простого выбора – освобождение от диктатуры или разрушающей экономической практики. Относительно более сложных вопросов, требующих выбора среди нескольких политических альтернатив, народ может ошибаться. Поэтому тезис о том, что «демократия – лучший режим», потому что суверенный народ никогда не ошибается, суть довольно плохой аргумент в ее пользу. Этот тезис требует уточнения: народный выбор наименее плохой (а не наилучший) лишь тогда, когда народ имеет возможность исправить свои ошибочные решения.

В-третьих, то, что не есть демократичное, еще не является тоталитарным. В противном случае мы имеем дело с «воспроизведенной наоборот коммунистической классификацией», когда мир делился на два лагеря. Но значительная часть человечества до сих пор живет в традиционных обществах, которые нельзя назвать ни демократическими, ни тоталитарными, но которым свойственна разнообразная палитра прав и гарантий.

В-четвертых, концепт демократии непосредственно не тождествен концептам свободы и уважения к правам человека. Тут необходима еще одна вещь – гарантия того, что демократическая власть не нарушит основополагающих свобод человеческой личности, поэтому прежде нужно договориться, что именно считать таковыми. Вместо этого существует некая путаница между правами человека и различного рода целями, как, например, «право на полный расцвет человеческой личности». Кто в каждом отдельном случае будет оценивать, что такой расцвет достигнут? Куда обращаться индивиду со своими «законными требованиями» и от кого требовать обеспечения своего полного развития, а в случае его невозможности – хотя бы компенсации? Без ответов на все эти вопросы, заключает Ж.-Ф. Ревель, развитие демократии в современных мировых политических реалиях вряд ли возможно, а сама она

обречена на вечные колебания между «беспечностью и непоследовательностью».

Таким образом, второй подход к толкованию «дефицита демократии» акцентирует внимание на том, что термин «демократия» не столько обозначает «единственную форму действенного управления», сколько очерчивает круг определенных проблем, связанных с функционированием этой формы. И более того, – подразумевает ряд изъянов такого функционирования, без преодоления которых вырождение демократии неминуемо. Тем самым в рамках этого подхода «дефицит демократии» фактически увязывается с проблемой демократичности самой демократии: «Демократию было бы легко практиковать, если бы все те ценности, которые защищаются во имя ее самой, были бы действительно демократическими» [Ревель, 2004, с. 434].

Литература

- Габермас Ю.* Залучення Іншого: Студії з політичної теорії / Пер. з нім. – Львів: Астролябія, 2006. – 416 с.
- Гердеген М.* Європейське право / Пер. з нім. – Київ: К.І. С., 2008. – 528 с.
- Гоці С.* Урядування в об'єднаній Європі / Пер. з італ. – Київ: К.І. С., 2003. – 286 с.
- Європейська інтеграція* / Пер. з нім.. Уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колэр-Кох. – Київ: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. – 394 с.
- Зидентоп Л.* Демократія в Європі / Пер. с англ.; под ред. В.Л. Иноземцева. – М.: Логос, 2001. – 360 с.
- Леонард М.* ХХІ век – век Європи / Пер. с англ. Т. Банкетовой. – М.: АСТ М.: Хранитель, 2006. – 250 с.
- Норрис П.* Политическое представительство и демократический дефицит // Теория и практика демократии. Избранные тексты / Пер. с англ. / В.Л. Иноземцев, Б.Г. Капустин (ред. пер.); С.В. Чебанов, А.Н. Шахова (науч. ред); Центр исследований постиндустриального общества. – М.: Ладомир, 2006. – С. 443–447.
- Проді Р.* Промова на пленарній сесії Європарламенту, жовтень 2000 року // Ніццький договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України, центр порівняльного права; За наук. ред. С. Шевчука. – Київ, 2001. – С. 66–74.
- Ревель Ж.-Ф.* Відживлення демократії. – Київ: Критика, 2004. – 589 с.
- Хохлов И.И.* Наднациональность в политике Европейского союза. – М.: Международные отношения, 2007. – 153 с.