
ЕВРОПЕИЗАЦИЯ: НЕКОТОРЫЕ ОСОБЕННОСТИ ОДНОГО КОНЦЕПТА

Шульга М. А.*

Раскрывается содержание концепта европеизации. Делается вывод, что этот концепт уместен при исследовании европеизации в контексте периферии Европейского союза. Исследование же европеизации в контексте ЕС целесообразнее осуществлять в рамках концепта евроинтеграции. Показана важность концепта европеизации для уяснения содержания европейской политики соседства, а также разность восприятия этого концепта самим Европейским союзом и странами его периферии.

Ключевые слова: Европейский союз, концепт европеизации, периферия ЕС, европейская политика соседства.

The content of the concept of Europeanization is disclosed. The conclusion is drawn that this concept is relevant in the research of Europeanization in the context of the periphery of the European Union. It is more appropriate to carry out the research of Europeanization in the EU context in the framework of the concept of European integration. The importance of the concept of Europeanization for understanding the content of the European neighborhood policy and also the difference of the perception of this concept by the European Union and its periphery are shown in this article.

Keywords: European Union, the concept of Europeanization, the periphery of the EU, the European neighborhood policy.

Для изучения Европейского союза принято использовать два концепта – «евроинтеграция» и «европеизация». На первый взгляд эти концепты как некий сопровождающий тот или иной термин «пучок» представлений, понятий и переживаний [Степанов 2004: 42] являются во многом сходными и созвучными. Евроинтеграция, бесспорно, предполагает европеизацию. Но бесспорно ли обратное? Всегда ли европеизация означает и гарантирует участие (именно участие, а не вовлечение, ведь последнее может происходить и помимо нашей воли) в интеграционных процессах на поприще ЕС?

Заметим, что концепт «евроинтеграция» играет важную роль в теоретическом анализе ЕС, поскольку отражает развитие Европейского объединения угля и стали в Европейский союз. Терминологически этот концепт традиционно определяется как «сближение», то есть мерило плотности, интенсивности связей между различными элементами, либо же как «усиление взаимосвязи», то есть процесс уплотнения, интенсификации или усиления характеристик какой-то связи [Айзінг 2007: 257]. Соответственно этим определениям собственно термин «европейская интеграция» обозначает процесс создания европейских институтов и политик, эволюционирующих в направлении формирования некоего наднационального

* Шульга Марина Андреевна – д. пол. н., профессор кафедры государственного управления Киевского национального университета имени Тараса Шевченко. E-mail: marina_shulga@i.ua.

центра, вокруг которого и конституируется общее европейское пространство. А концепт «евроинтеграция» акцентирует добровольную основу выходящего за пределы существующих национальных, политических и экономических границ сближения государств, обществ и экономик. И, опять же, добровольное делегирование государствами – членами ЕС созданным ими же общим институтам части своих полномочий. Эта добровольность и воспринимается в качестве гаранта того, что решения в некоторых сферах общих интересов будут приниматься на общеевропейском уровне демократическим путем.

В отличие от концепта европейской интеграции концепт Европеизации отражает, как интеграционные процессы влияют на страны-участницы, какие изменения на национальном уровне влекут за собой изменения общенациональные. Иначе говоря, как Европейский союз в лице своих общих институтов и политик воздействует на страны-члены, и каковы последствия такого воздействия. Точнее – как страны-члены воспринимают и переживают эти последствия: как желательные или как вынужденные для себя.

Именно поэтому концепт Европеизации применяют для исследования Европейского союза (а не Европы в целом), расшифровывая его как «Еuropeизацию» самих государств – членов Европейского союза, то есть как упрочение и распространение общих для них политических правил, норм и практик. В этом контексте Европеизация – суть политический проект, нацеленный на объединение и политическое укрепление Европейского союза путем вмешательства центра в национальные и субнациональные системы управления.

Сам термин «Еuropeизация» предлагается толковать трояко [Айзінг 2007: 259–261]. Во-первых, как появление и развитие на общеевропейском уровне различных структур управления, то есть политических, юридических и социальных институтов, формализующих взаимодействие акторов во время политического решения вопросов, а также как становление политических систем, специализирующихся на создании обязательных европейских правил. Здесь термин «Еuropeизация» фактически является синонимом термина «Европейская интеграция», обозначающего, как отмечалось выше, становление структуры (единого центра) коллективного принятия решений странами – членами Европейского союза.

Во-вторых, как производный от евроинтеграции процесс преобразования политической и экономической динамики Европейского союза на часть организационной логики национальной политики. Такое прочтение Европеизации акцентирует то, что действия общеевропейских институтов могут иметь различные последствия и результаты в странах-членах, а влияние ЕС на национальном уровне зависит не только лишь от эффективности функционирования его органов, но и от конкретных национальных факторов.

Второе истолкование термина «Еuropeизация» позволяет говорить о двух типах Европеизации – «сверху» и «снизу». Европеизация «сверху» происходит, например, благодаря Европейскому центральному банку путем установления показателей общеевропейской ценовой стабильности. Европеизация «снизу» осуществляется за счет структурных экономических реформ в сфере рыночной рабочей силы, тарифных соглашений и социальных расходов. Проводя эти реформы, страны-участницы фактически конкурируют за лучшую национальную политическую программу. При этом государства могут укреплять свой статус и влияние в ЕС, если они способствуют тому, что другие государства-участники заимствуют их программу. Учитывая это, государства-участники в своих стратегиях реформ

пытаются быть оригинальными и предоставлять характер моделей собственным способам решений, с тем чтобы обеспечить перенос специфических элементов локальной политической системы на общенациональный уровень для минимизации затрат на согласование этих систем и получения преимуществ в конкуренции. Поэтому европеизация «снизу» изучается в рамках концепции «нескольких Европ», согласно которой каждое государство-участник претендует и пытается получить концептуальную ведущую роль в сфере политики экономического роста и занятости.

Третье толкование термина «европеизация» фактически обобщает предыдущие два, а именно: развитие и консолидация определенных институтов и практик на уровне ЕС, с одной стороны, и забота государств-членов о своих национальных политических системах – с другой. Причем такое заимствование касается не политической системы в целом, а отдельных ее элементов, в частности правил, парадигм политики, политических программ стран-членов и т. п. Тем самым европеизация определяется как процесс конструирования, распространения и институционализации формальных и неформальных процедур, убеждений и норм, которые сначала определяются и консолидируются в процессе разработки общих для Европейского союза решений, а затем инкорпорируются в логику локального дискурса, идентичностей, политических структур и публичных политик [Айзінг 2007: 260].

Третье прочтение термина «европеизация» не только делает возможным его сближение с термином «европейская интеграция», но и позволяет говорить о широком понимании последнего. Такое понимание учитывает как общеевропейский уровень интеграционных процессов, так и воздействие этих процессов на национальных игроков. И если в узком понимании европейская интеграция связана собственно с формированием и развитием европейских институтов и политики, то в широком она охватывает также и европеизацию как влияние этих институтов и политик на страны-участницы.

Широкое понимание евроинтеграции свидетельствует о том, что евроинтеграция неоспоримо подразумевает европеизацию. И наоборот – европеизация является необходимым следствием евроинтеграции. Однако оперирование не понятиями и терминами, их обозначающими, а концептами, которые, будучи предметом «эмоций, симпатий и антипатий, а иногда и столкновений», не только мыслятся, но и переживаются [Степанов 2004: 42], не позволяет установить обратный порядок этой зависимости. Причиной тому – двоякая направленность самих процессов европеизации. Во-первых, эти процессы могут быть нацелены на страны – члены ЕС. В этом случае принято говорить о европеизации в контексте ЕС, которая и является необходимым элементом евроинтеграции в широком понимании этого термина. Во-вторых, европеизация может использоваться по отношению также и к странам, не входящим в Европейский союз, – к государствам – кандидатам на вступление или же странам-соседям. В этом случае более корректно говорить о собственно европеизации или европеизации в контексте периферии ЕС, которая существует в виде распространения форм европейской политической организации и управления за пределы территории Европейского союза.

Разница заключается в том, что принятие общих правил действующими членами Европейского союза часто следует из иных механизмов, чем «покорность потенциальных членов ЕС» [Вахудова 2009: 272]. В первом случае Европейский союз рассматривается как структура, в рамках которой и происходит процесс ев-

ропеизации, связанный с принятием наднациональных норм и правил нынешними его государствами-членами. «Ведущим мотивом в нем является принятие наднациональных норм и правил нынешними государствами – членами ЕС, которое иногда обозначают термином “ЕС-изация”» [Вахудова 2009: 272]. При этом считается правилом, что большинство общественных игроков реагирует на европейскую политику и институты ЕС в соответствии с привычками и опытом, приобретенным в своих национальных политических системах. Следствием этого является, например, слабое обратное влияние ЕС на национальные модели представительства интересов. Так, на уровне ЕС образовалась сетевая форма представительства интересов, характеризующая политические отношения вне существующих институтов. На национальных же уровнях продолжают существовать модели корпоративизма, плюрализма, этатизма, что говорит о приспособлении национальных акторов к ЕС с помощью привычных для себя политико-управленческих практик.

Повторим, что европеизация в контексте ЕС предусмотрена евроинтеграцией в широком ее понимании. А потому существует как «интерактивный процесс, где страны-члены, на которые воздействует процесс интеграции в ЕС, являются в то же время акторами, иницирующими и формирующими этот процесс» [Европеизация... 2005: 27]. Примером такой двусторонней связи может быть процедура комитологии, суть которой заключается в том, что государства-члены ограничивают и контролируют исполнительную власть Европейской комиссии с помощью специальных комитетов в составе представителей государств-членов под председательством представителя Комиссии.

В случае же собственно европеизации или европеизации в контексте периферии Европейский союз выступает как самостоятельный и внешний по отношению к своей периферии игрок. ЕС европеизирует свою периферию, а «государства, на которые воздействует этот процесс, не имеют институциональных средств участия в принятии Европейским Союзом решений, затрагивающих их интересы» [Там же]. Скажем, торговые партнеры Европейского союза должны повиноваться правилам, регулирующим доступ к его рынкам, не принимая при этом участия в установлении этих правил и не имея никакого контроля над их процедурными изменениями. Тем самым государства периферии поддерживают с ЕС различного рода институциональные контакты, но характер и интенсивность этих контактов определяет сам Европейский союз. И если термин «европеизация» охватывает оба контекста европеизации – и ЕС, и периферию, – то концепт европеизации связан все же исключительно с контекстом периферии. Ведь в случае «ЕС-изации» европеизация воспринимается ее участниками как «интерактивный процесс», организуемый и осуществляемый всеми без исключения игроками на добровольной основе. «В случае ЕС особенно важно, что права, полномочия и компетенции распределяются между многими государственными уровнями, связанными между собой в политическом процессе принятия и воплощения решений, причем ни один уровень не может в одностороннем порядке быть устраненным с этого процесса» [Айзінг 2007: 257]. Именно добровольность сближения государств, обществ и экономик, как отмечалось выше, и акцентируется концептом евроинтеграции, который в данном случае своеобразно поглощает концепт европеизации, обесценивая его исследовательскую значимость. Ведь европеизация в контексте ЕС переживается как неотъемлемая составляющая евроинтеграции, одобряется как необходимое условие сближения государств-членов и усиления взаимосвязи между ними с це-

лью формирования единой общеевропейской системы принятия коллективных решений, а потому может изучаться как атрибут европейской интеграции.

Выделение же «ЕС-изации» как еще одного наряду с евроинтеграцией процесса, наверное, и провоцирует возникновение тех методологических проблем в изучении европеизации в контексте Европейского союза, на которые сетуют европейские ученые. Это и невозможность рассмотрения европеизации как простого соотношения между национальным и общенациональным состояниями; и тот парадокс, что страны, в которых общеевропейские регуляторные акты не привели к каким-либо изменениям, могут быть столь же европеизированными, как и государства, в которых благодаря этим актам осуществлено много существенных изменений; и наличие альтернативных моделей приспособления национальных систем к евроинтеграции; и проблема временного сравнения как проблема очередности европейской интеграции и европеизации [Айзінг 2007: 265–269].

В контексте же периферии ЕС европеизация сопряжена с моментом принудительности (а не добровольности и интерактивности), поскольку процессы уплотнения и усиления связей, присущие евроинтеграции, не предусмотрены здесь как таковые. Поэтому концепт европеизации здесь уместен, ценен и интерес, ведь он отражает реакцию периферии на европеизацию ее Европейским союзом в ситуации далеко не партнерских (не формируемых по принципу «субъект-субъект») отношений между ними. Это и надежды на европеизацию, и сомнение в ее действительности вкупе с разочарованием в ее плодах. Это и эйфория в ожидании жизни по канонам европейских ценностей, и привкус горечи от осознания, что эти ценности, оказываясь не высокими стандартами развития, а жесткими его ограничителями, способны лишь манить. Концепт европеизации в этом случае оказывается сгустком разноречивых переживаний и чаяний, свойственных периферии ЕС.

Не в последнюю очередь это связано с тем, что европеизация в контексте периферии получает внешнеполитическое измерение и может рассматриваться как своеобразный самостоятельный инструмент внешней политики Европейского союза, в частности как форма участия последнего в решении так называемых сецессионистских конфликтов [Европеизация... 2005: 19–33]. В этом случае европеизация является процессом, который приводится в действие и стимулируется европейскими институтами путем привязки окончательного решения сецессионистского конфликта к определенной степени интеграции заинтересованных сторон в европейские структуры. То есть предполагается, что перспектива членства в европейских структурах трансформирует поведение и позиции политических акторов, вовлеченных в сецессионистский конфликт, таким образом, что урегулирование этого конфликта в конечном итоге осуществится. Европейский союз добивается решения сецессионистского конфликта фактически за счет обещания предоставления разделенной стране доступа к ЕС [Там же: 19].

Принимая участие в урегулировании сецессионистских конфликтов, Европейский союз использует так называемые пассивные рычаги своего влияния, то есть повествование о привлекательности членства в ЕС. Пассивное влияние является той «тягой», которую ЕС направляет на внутреннюю политику вероятных кандидатов на вступление исключительно благодаря факту своего существования «как цивилизационного выбора, как демократического общества, как гаранта безопасности и как шанса для экономического процветания» [Вахудова 2009: 86, 91].

Рычагами пассивного воздействия является демонстрация Европейским союзом:

1) политических выгод от членства в ЕС (подчинение правилам ЕС, что, в частности, позволит регулировать отношения с могущественными соседями, а также получение права голоса в принятии решений ЕС);

2) экономических выгод от членства в ЕС (доступ к рынку ЕС, поступления из бюджета ЕС, рост инвестиций, призванный обеспечить экономический рост, и рост предпринимательства, долженствующий повлечь за собой рост умений);

3) выгод, связанных с избавлением от расходов в случае недопущения, что выгледит особенно эффектно на фоне постоянного потока помощи, экспертной поддержки и прямых иностранных инвестиций, вливаемого во вновь присоединенные соседние страны [Вахудова 2009: 87–94]. М. Леонард в этом контексте оперирует термином «пассивная агрессия», смысл которой заключается в том, чтобы «забрать протянутую руку дружбы» и лишить некоторые страны перспективы вступления в Европейский союз [Леонард 2006: 79].

Понятно, что пассивные рычаги влияния могут использоваться в отношении как разделенных государств, так и государств, которые не страдают от сепаратистских конфликтов. Кроме перечисленных выше рычагов пассивного воздействия ЕС на свою периферию европейские исследователи выделяют следующие механизмы ее европеизации [Европеизация... 2005: 33–39]. Во-первых, кондициональность. Это принудительный механизм европеизации, нацеленный на изменение поведения акторов с помощью вознаграждений и санкций в случае, соответственно, принятия или отвержения ими предложений со стороны ЕС в виде финансовой и технической помощи, институциональных связей, доступа к рынку и, конечно же, перспективы членства. «Членство в ЕС, подобно горшку с золотом, является достаточно сильным стимулом, чтобы заставить страны пережить болезненные процессы реформ, необходимые для того, чтобы стать успешными и свободными» [Леонард 2006: 83].

Следующий механизм европеизации – социализация и социальное обучение, обеспечивающие усвоение элитами государств периферии европейских норм, ценностей, а также способствующие развитию новых идентичностей. Социализация задает внутренним игрокам четкие ориентиры в виде либеральных рыночных принципов и стандартов демократического управления, ориентируясь на которые эти игроки теперь должны определять свои интересы и идентичности. Социальное обучение предполагает тесные контакты между ЕС и странами, в него не входящими, с целью формирования плотного институционального окружения вокруг ЕС путем создания в странах его периферии политических институтов по европейскому образцу.

Третий механизм европеизации – это «осмысление уроков». Он определяется как модель ситуации, когда знание в сфере одних политических реалий используется для развития политической жизни в других обстоятельствах и в другое время. «Осмысление уроков» включает: 1) «мягкие» трансферы, то есть передачу идей, концепций и подходов; 2) «жесткие» трансферы, то есть передачу программ и способов их применения.

Европеизация разделенных государств является асимметричным процессом, поскольку, во-первых, не существует никаких институциональных каналов взаимодействия между ЕС и не признанными властями сепаратистскими образованиями. Во-вторых, интеграция и политика ЕС по-разному воспринимаются враждующими сторонами. В-третьих, ЕС может предлагать ресурсы и легитимацию

одной стороне сепаратистского конфликта, значительно ограничивая возможности доступа к ним другой.

Европеизация неразделенных государств также отмечена фактом асимметрии. Ведь играя по правилам ЕС, пытаясь полностью переориентировать свою торговлю на рынки ЕС, элиты стран, подпадающих под европеизацию, фактически реализуют стратегию максимизации своей зависимости от ЕС. Л. Грубер по этому поводу замечает, что «региональные организации вроде ЕС всегда будут обслуживать интересы государств-основателей, а не интересы более поздних пришельцев, которые, скорее всего, предпочли бы, чтобы этих организаций вообще не существовало» [цит. по: Вахудова 2009: 90].

Социализация и социальное обучение как инструменты европеизации в контексте периферии ЕС позволяют говорить о такой ее составляющей, как гуманитарное измерение расширения ЕС. Суть этого измерения отражена в «европейской политике соседства» или «политике сходства» и заключается в намерении ЕС сделать своих соседей похожими на себя, не делая их при этом своими членами. Уже упомянутый М. Леонард называет такое намерение «превентивным вмешательством», нацеленным на создание политических и институциональных основ стабильности стран-соседей и базирующимся поэтому на стратегии долгосрочного присутствия ЕС в их жизни за счет экономического и правового вмешательства упреждающего характера.

По словам же С. Гоцци, «политика сходства» строится на понимании «близости» как фактора, призванного упреждать возникновение любых препятствий на пути формирования таких отношений между ЕС и его соседями, которые будут «разделять все, кроме институций» [Гоцци 2003: 282]. Именно «близость» должна помочь соседям ЕС сдвинуть с места тяжелый процесс внутренних реформ. При этом привлекательность ЕС и членства в нем сами по себе будут играть роль «внешнего давления», мотивируя к осуществлению внутренних преобразований.

Как мы видим, европейская политика соседства не предусматривает получения странами, в нее вовлеченными, членства в ЕС. Именно поэтому ее иногда называют «политикой полуоткрытых дверей», призванной найти механизм, позволяющий предупредить требования относительно получения членства и минимизировать для ЕС негативные последствия соседства с рядом государств, в первую очередь в контексте угроз нелегальной миграции, контрабанды, организованной преступности, межэтнических конфликтов и т. п. Тот же С. Гоцци считает, что европейский единый рынок и право Европейского союза позволят ЕС в полном объеме использовать внешний потенциал всех отраслей своей общей политики в отношениях с соседями, с тем чтобы без предоставления им членства в ЕС приблизить их к себе. Более мягко формулирует эту мысль Р. Проди: «Мы должны быть готовы предложить нечто большее, чем партнерство, но меньшее, чем членство; не исключая членства, если и когда соседние страны будут к нему готовы» [цит. по: Там же: 282]. Эти слова Проди свидетельствуют о том, что ЕС в своей «политике сходства» и шире – в процессе европеизации собственной периферии во многом ориентируется на так называемую исключительную стратегию, когда учредительные нормы организации рекомендуют принять прежде, чем позволят войти в ее состав [Там же: 60]. При этом достижение соответствия нормам ЕС автоматически не компенсируется получением права членства в нем. Вспомним о так называемом четвертом критерии членства в ЕС, согласно которому ЕС оставляет за собой право определять момент, когда он будет готов принять новых

членов. А каждое государство-член имеет право наложить вето на вступление нового государства или, по крайней мере, эффективно блокировать прохождение последним различных этапов вступительной процедуры.

Отсюда возможность определения и восприятия Европеизации в контексте периферии ЕС как целенаправленной политики последнего с конкретными объектами для воздействия, а не как совместной попытки двух субъектов создать что-то общее для себя. Отсюда – вся та гамма разноречивых переживаний и оценок, которую несет в себе концепт Европеизации. Отсюда – разность его переживания со стороны стран – членов ЕС и стран его периферии. Так, для самого ЕС концепт Европеизации играет роль своеобразного зеркала, отражающего не только (и не столько) привлекательность Европейского союза, но и ту правду о «политике полуоткрытых дверей», которая порождает и питает различные сомнения и переживания в этой самой привлекательности.

Для стран же периферии ЕС концепт Европеизации – это своего рода предостережение и от опасности бездумного преклонения перед блеском европейских ценностей, и от поспешно-непродуманного (иногда – в пику другим своим соседям) сотрудничества с ЕС на правах объекта его «политики сходства». В этом плане концепт Европеизации нацеливает государства периферии на прагматизм в отношении с Европейским союзом, на восприятие сотрудничества с ним и – в перспективе – членства в нем не как самодостаточной цели, а как средства для достижения своих интересов. При этом граждане должны как минимум быть проинформированы не только о плюсах, но и о минусах такого сотрудничества и членства. Знать и понимать, что Европеизация не тождественна евроинтеграции, а сама евроинтеграция, как она осмысливается и переживается в рамках соответствующего концепта, начинается даже не с момента процедуры вступления в ЕС, а с момента приобретения членства в нем. Правящим же элитам государств периферии ЕС, дабы выиграть от «политики сходства», важно еще до приобщения к ней обеспечить своим гражданам надлежащий уровень жизни и отказаться от спекуляций на тему «палочки-выручалочки» в виде европейских стандартов и европейских ценностей, то есть проводить не проевропейскую, а прогосударственную политику, памятуя давнюю мудрость о том, что вечными для любого государства могут быть лишь его интересы.

Литература

Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція. Концепти дослідження ЄС / Р. Айзінг // Європейська інтеграція. Уклад.: М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох; пер. з нім. М. Яковлева. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2007. С. 255–274.

Вахудова М. А. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму. Київ : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2009.

Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі. Київ : К.І.С., 2003.

Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии. М. : Весь мир, 2005.

Леонард М. XXI – век Европы. М. : АСТ; АСТ Москва; Хранитель, 2006.

Степанов Ю. С. Константы: Словарь русской культуры. 3-е изд. М. : Академический Проект, 2004.