

ФИЛИПП К. ШМИТТЕР

## Будущее демократии: можно ли рассматривать его через призму масштаба?

**В** рамках разговора о том, что в наши дни способно определять судьбы демократии, нелишне будет задать такой вопрос: в состоянии ли демократические институты приспособиться к масштабности изменений, характеризующих экономические, социальные и культурные отношения в обществе? Последние десятилетия были периодом некоторых драматичных и беспрецедентных трансформаций, затронувших образ действия индивидов и групп и в части организации производственных систем, и в части собственных взаимодействий и коммуникаций, а также самоидентификации с теми или иными коллективами. Кроме того, вопреки базовой модели, издавна довлевшей над нашим теоретическим мышлением, эти отношения не совпадают между собой — ни территориально, ни функционально. Масштабы производства, воспроизводства, коммуникации, идентичности и авторитета чем дальше тем больше расходятся. Характер их взаимоотношений не прост, и как следствие, эти взаимоотношения не ведут к усилению перечисленных составляющих и не порождают того, что можно с определенностью назвать общественной. А это крайне осложняет задачу обеспечения предсказуемых последствий управления данными отношениями — особенно, если говорить об управлении как о чем-то подотчетном гражданам и послушном их желаниям.<sup>1</sup>

У демократии всегда были особые отношения с масштабами. Долгое время ее считали применимой только к мелким, пространственно компактным и экономически самодостаточным социальным единицам. Позднейшие «изобретения», как то: процедуры голосования, представительства, федерализма, всеобщего избирательного права, пропорциональности, субсидиарности, сдержек и противовесов, делегирования полномочий, разделения публичной и частной сфер, собственности и гражданских прав и пр. — все они способствовали уничтожению подобных ограничений и приведению демократической практики в полное соответствие с крупными и взаимосвязанными единицами.

<sup>1</sup> Уловить специфику этой ускользающей материи помогает введенное Джеймсом Розенау понятие «границы» (см.: Rosenau, 1997: 3–11).

Однако, все эти изобретения обусловили усиление, а отнюдь не ослабление одной из центральных черт «расширенной демократии» — а именно, ее связь с суверенным национальным государством (далее СНГ). Усиление было настолько существенным, что бесчисленные авторы принялись утверждать, будто современная либеральная политическая демократия возможна лишь в рамках данной весьма конкретной политической единицы.<sup>2</sup> Никакие единицы мельче или, наоборот, крупнее нации не могут быть «истинно» демократическими, какими бы размерами, значимостью или сложностью они ни характеризовались. Они оказываются либо слишком зависимыми от СНГ и потому неспособными соотносить собственные решения с желаниями его граждан, либо же слишком связанными необходимостью заручиться единодушным согласием членов СНГ. Короче говоря, практически все теории демократии исходили из того, что лица, принимающие обязательные для окружающих решения, обладают изрядной независимостью и значительной общностью идентичностей и что подобное возможно только в масштабе СНГ.<sup>3</sup>

В числе наиболее очевидных слабостей данной позиции — полное отсутствие у нее каких-либо представлений о том, что, с точки зрения теории демократии, обеспечивает легитимность СНГ, не говоря уж о том, как вообще формируется легитимность в условиях демократии. Ибо специфику реально существующих СНГ составляет не только то, что они резко рознятся между собой по размерам и возможностям. Практически, ни об одном из этих государств нельзя сказать, что оно появилось на свет в результате широких гражданских консультаций, явившись выражением достигнутого гражданами согласия. Очевидно также, что в Европе, где и зародилось это политическое образование, СНГ куда в большей степени представляло собой продукт гражданских и международных войн, династических браков и альянсов, нежели демократического выбора масс или чего-то близкого к такому выбору. Большинство из европейских СНГ существовали задолго до того, как возникла сама возможность демократии, а в тех немногих случаях, когда СНГ формировались в условиях установившейся демократии, становление их происходило без применения демократических процедур.<sup>4</sup>

Что же до тех частей света, на которые данный евроцентричный тип государственности был впоследствии распространен, то они как правило ока-

<sup>2</sup> Последними из тех, кто выдвинул подобные положения, являются Линц и Степан (Linz and Stepan 1996 особенно ch. 2: “Stateness’, Nationalism, and Democratization”, pp. 16–37).

<sup>3</sup> Более современная версия данной аргументации ставит на первый план «требование», чтобы все демократические правители на практике были бы солидарны друг с другом, то есть чтобы они перераспределяли блага таким образом, что даже самые обездоленные из граждан оставались лояльными системе; а для того чтобы можно было предсказуемым образом создавать это «благополучие», граждане должны чувствовать себя частью единого «общности судьбы», то есть нации, управляемой единой властью, то есть государством.

<sup>4</sup> Так, в случае «бархатного развода» между Чешской и Словацкой Республиками потенциально наличествующие [демократические] институты остались совершенно не задействованными, раздел страны был введен указом, которому не был даже предпослан плебисцит. Последующий успех республик Балтии также не должен сокрывать от нас того факта, что все три республики получили независимость отнюдь не демократическим путем. В случаях с Хорватией и Словенией формальность проведения плебисцита была соблюдена — но только после того, как эти государства уже получили независимость на практике.

зывали вооруженное сопротивление имперским силам, пытаясь установить собственный тип государственности; так что весь этот национально-освободительный период и то, что последовало за ним, вряд ли можно подвести под представления о демократии.<sup>5</sup>

### **Здоровье и благосостояние суверенных национальных государств**

Все это имеет самое непосредственное отношение к будущему здоровью и благосостоянию суверенных национальных государств. Стоит ли говорить о том, что наиболее проблематичной составляющей новейшей истории СНГ является факт появления новых государств на обломках многонациональной империи, в процессе которого утверждение авторитета нарождающихся государств осуществляется одновременно с попытками демократизации. И то, какое будущее ожидает все эти неodemократии Восточной Европы и бывшего Советского Союза, зависит прежде всего от способности населения этих новообразований прийти к согласию относительно собственной общей идентичности и территориальной целостности. Только после того, как они решат, где должны проходить границы их с другими государствами и кто имеет право называться гражданином каждого конкретного государства (а такое решение обычно принимается недемократическим путем) — лишь тогда смогут они перейти к решению вопроса о способах сотрудничества граждан и начать состязаться между собой в том, кому лучше удастся призвать к отчету правителей данного национального пространства. К счастью, большинство неodemократий Южной Европы, Латинской Америки и Азии унаследовали от прошлого вполне подходящую общую идентичность и территориальную целостность, что позволило им с самого начала заняться разработкой взаимоприемлемых правил поведения.<sup>6</sup>

В другом месте на вопрос о том, что я думаю о будущем демократии, я отвечал, что будущее далеко не так прекрасно и безоблачно, как полагает Фрэнсис Фукуяма, и что скорее всего демократию ожидает «полоса усиливающихся беспорядков, неопределенности и непредсказуемых событий»

<sup>5</sup> В этом отношении некоторые случаи просто выпадают из общего правила успешного «институционального перехода» от стадии господства имперской (но демократической) власти к стадии деколонизированных (и демократизированных) СНГ. Наиболее ярким примером является здесь конечно Индия, хотя столь же показательны в этом отношении Ямайка, Тринидад и Тобаго и ряд мелких островных республик Карибского и Тихоокеанского бассейнов.

<sup>6</sup> Давним исключением из этого правила явилась Испания с ее «баскской проблемой», хотя ей сравнительно неплохо удалось ограничивать требования басков об увеличении собственной автономии путем предоставления баскам (и другим национальностям) особый статус «исторического региона» внутри испанского государства. С гораздо меньшим риском для себя столкнулась португальская неodemократия, предоставившая аналогичный статус Азорским Островам. В Азии же интересным объектом анализа является Тайвань, где предметом спора явилась не региональная автономия, а то, не является ли Тайвань регионом в рамках более крупного государства, а именно Китая. Демократизация в Индонезии, находящаяся в настоящее время все еще в зачаточной стадии, судя по всему, чревата проблемами идентичности и территориальной целостности, способными по своему размаху соперничать с теми, что имели место в бывшей Югославии.

(Schmitter, 1997). Кроме того, я рискнул высказать немодную евроцентричную точку зрения, согласно которой большинство будущих вызовов начнет вызревать в недрах уже утвердившихся либеральных демократий, а отнюдь не в опережающейся неodemократической среде. Страны последней, за несколькими исключениями, просто «обречены» — в отсутствие способной составить истинную конкуренцию автократической формы — оставаться в обозримом будущем демократическими, независимо от того, какими будут достижения и уровень удовлетворенности граждан. И если какая-то из неodemократий потерпит фиаско, сопровождающееся возвратом к предыдущему строю, подобное может произойти только в местном масштабе.

В то же время, ранее утвердившиеся демократии Европы и Северной Америки — как раз потому, что теперь у них уже нет возможности объяснять собственные недостатки угрозой постоянного соперничества [с иной системой], а также потому, что население этих стран гораздо в большей степени «заражено» нормативными ожиданиями относительно того, как должна работать демократия — с куда большей долей вероятности должны будут столкнуться с проблематичностью собственной демократической практики. Смысл сказанного сводится к тому, что как только подобное соревнование наберет силу, в центре внимания окажутся однозначно «либеральные» составляющие этих «реальных» демократий, как то:

1. одностороннее подчеркивание ими важности индивидуальных граждан и индивидуализма — и в концептуальном, и в процедурном, и в методологическом плане;
2. приверженность их волюнтаризму, форма и содержание которой сводится к практике участия в политике, а также к выдвижению политиков [из своих рядов];
3. их «зацикленность» на территориальном представительстве и межпартийном соперничестве как единственно легитимном типе связи между гражданами и государством;
4. их безразличие к постоянному и систематически воспроизводящемуся неравенству как в распределении благ, так и в представлении интересов;
5. их ограниченность институциональными рамками национального государства, а также молчаливым попустительством либерализма в отношении национализма.

В рамках данной статьи я ограничился рассмотрением пятого из перечисленных моментов. Грубо говоря, если будущее благосостояние либеральной демократии зависит от будущего благосостояния суверенного национального государства в строгом понимании этого термина, тогда это будущее вызывает серьезные опасения.

Однако оснований для паники нет. Как убедительно показал Роберт Даль, на практике демократия уже претерпела несколько революций, и при этом зачастую сами ее защитники не вполне сознавали, что именно они делают (Dahl, 1989; Downs, 1987). Все, что потребуется ей на этот раз, это обеспечить снизу достаточное давление в форме институционального кризиса и спустить сверху соответствующее «политологическое» видение, привносящее новые правила и камуфлирующее их в обличье старых норм.

## Спектр глобализации

Если можно найти единое слово, которым (почти) все направления обозначали бы возможности и угрозы, порожденные этими несогласованными и аритмичными изменениями в масштабах производства, воспроизводства, коммуникации, идентичности и власти, то этим словом будет «глобализация». Политики и ученые, активные граждане и пассивные наблюдатели, иностранцы и местное население – все, кому приходится разбираться во множестве окружающих их неопределенностей, говорят о вездесущности глобализации и о ее всемогуществе.<sup>7</sup>

Влияние глобализации представляется крайне неоднозначным. Кому-то она сулит беспрецедентные возможности в части расширения систем управления и подотчетности, выводя их за рамки национальных государств; для других это угроза, на которую необходимо отвечать усилением предоставляемых национальной демократией протекционизма и обособления.

Нам говорят, что влияние глобализации по самой своей природе является системным и как таковое оно опосредуется всевозможными знакомыми нам процессами и взаимодействиями. Перефразируя знаменитые слова, можно сказать: «многое кажется прежним, но в действительности все меняется». Дух перемен можно ощутить за фасадом многих конкретных проявлений, но измерить перемены сами по себе, вычленив их специфические результаты невозможно. Что еще хуже, глобализации может и вовсе не существовать в каком бы то ни было материальном смысле, но если достаточное число людей (в особенности, тех из них, кто занимает высокое положение и обладает значительными ресурсами) верит в существование и силу этого процесса, то глобализация будет оказывать значительное воздействие просто как самореализующиеся ожидания. Например, конкретной фирме при

<sup>7</sup> Если посмотреть на то, как реагируют в Европе на глобализацию участники оси «левые-правые», увидишь нечто забавное. Изначально левые выступали за национал-демократию против космополитизма окопавшихся аристократов и нарождающейся буржуазии. В какой-то момент в XIX веке противники поменялись местами: правые поняли, что смогут уживаться с национализмом (которому при случае пойдет на пользу изрядная доза «социал-империализма»), а левые – в стремлении избежать гегемонии консерваторов внутри национального государственного устройства – превратились в интернационалистов (пролетарских или каких других). После сдвоенного несчастья, каким были первая и вторая мировые войны, обе стороны в определенный момент сошлись на компромиссе, а именно согласились на национальное интервенционистское государство всеобщего благоденствия, дополненное умеренной дозой межправительственного (особенно европейского) сотрудничества. Когда в середине 70-х годов XX века, в свете последствий первого и второго нефтяного кризиса, данная конструкция начала разваливаться, возобновились прежние антиномии, правда, полюса поменялись. Теперь (неолиберальные) правые принялись не на жизнь, а на смерть бороться за интернационализм\глобализацию, а (социал-демократические) левые бросили едва ли не все силы на защиту национального наследия предыдущего периода. В последнее время мы стали свидетелями войны, начатой во имя интернациональными гуманистами и проводимой в основном левыми правительствами против правых оппозиционеров, противостоящих левым из тех соображений, что подобный гуманизм не сочетается с традиционными представлениями о национальном интересе. Кто знает, какая еще смена позиций предстоит в будущем силам, позиционирующим себя по шкале левизны-правизны и национального-глобального!

переносе своих операций за границу возможно придется пойти на увеличение издержек, так что она не собирается делать ничего такого, но если ей удастся убедить партнеров, что возможность такого переноса вероятна, тем самым она сделает партнеров объектами глобализационного воздействия. Или какое-то правительство может заявить, что ему приходится проводить ту или иную непопулярную политику, потому что этого требуют международные рынки — а может статься, что действительные причины совсем другие. В своем крайнем выражении глобализации достаточно просто продемонстрировать гражданам широту собственного воздействия для того чтобы убедить их, будто у «их» демократии нет выбора и любые «их» коллективные действия в поддержку иной политики будут либо беспомощными, либо контрпродуктивными.

Представим себе на момент, будто нам известно, что такое глобализация. Или, по крайней мере, давайте согласимся с тем, что существует довольно обширный спектр изменений, составляющий единый кластер, подкрепляющих одно другое и приводящих к взаимоусиливающемуся кумулятивному эффекту. Все это может иметь какое-то отношение к поощрению обменов между индивидами и социальными группами — сжимая эти взаимодействия во времени и пространстве, снижая тем самым издержки и преодолевая существовавшие прежде барьеры. По большинству параметров движущая сила данного процесса является экономической. Однако, за впечатляющими возможностями рыночной конкуренции и технологических инноваций в сфере товаров и услуг, сокрыты мириады решений, принимаемых политическими властями с целью обеспечить толерантность в отношении этих обменов, поощрять и субсидировать их — часто путем устранения ранее имевшихся препятствий (общепринятым названием для такой политики является либерализация). Повседневные проявления глобализации кажутся столь естественными и даже неизбежными, что мы часто забываем, что они суть продукт сознательных шагов правительств (зачастую правительств демократических), которые, надо думать, понимали, кому они дают «свободу рук» и чему открывают «зеленый свет». Особенно важно помнить об этом при оценке того, как воздействует глобализация на демократическую практику и на то институциональное образование, в котором демократию обычно практикуют. Каким бы ни было это воздействие, каким бы ему еще ни предстояло быть, порождающий его набор изменений является политическим выбором, и следует думать, что сделавшие этот выбор политики могут ответить за это перед гражданами, выигравшими или проигравшими в результате данных изменений; для этого нужно лишь чтобы граждане были не настолько напуганы глобализацией, чтобы лишиться возможности влиять на нее.

Известно нам и то, что вопреки своему названию, данные изменения не являются поистине глобальными, а концентрируются вокруг географически, экономически и культурно «привилегированной» части акторов. Пространство и местоположение все еще имеют значение, и некоторые «местности» внутри глобальной системы имеют больше предпосылок, чем прочие, к извлечению преимуществ из того, чем располагают. Отсюда следует недвусмысленный вывод: каковыми бы ни были долговременные последствия,

они будут распространяться по земному шару неравномерно и столь же неравномерными будут они внутри вовлеченных в глобализацию образований. Чего мы не можем знать (а можем лишь подозревать), это что сетевое воздействие будет усиливать ранее существовавшее неравенство между индивидами и коллективами — по крайней мере, до тех пор, пока возникновение крайней «скученности» населения и «загрязнения среды» не заставит радикально перераспределить затраты и прибыли.

Очевиден «демократический» ответ как на реальность глобализации, так и на ее многоликость — это установление «глобальной или космополитической демократии». Если масштабы всего на свете неумолимо и безвозвратно возрастают, если все измерения коллективного существования — производство, воспроизводство, коммуникации, тождество и власть — сами собой движутся в сторону планетарного слияния, почему бы нам не поднять на тот же уровень (конечно, постепенно) и демократические институты? Попытки противостоять этой динамике на национальном или (как мы увидим ниже) региональном уровне обречены на поражение, так что тот, кто первым примет эту динамику и заранее подготовится к ней, установив у себя соответствующие глобальные нормы и институты, окажется во главе наступающего тысячелетия.

Кажется, именно об этом идет речь в ряде недавно вышедших в свет книг и статей (Held, 1995; Archibugi and Held, 1995; Zolo, 1997; Held and Kohler, 1997). Честно говоря, я не нашел в них убедительных доводов касательно как причин, так и следствий происходящего. Глобализация далеко не так глобальна, как порой утверждают, и эта неравномерность ее распространения ставит перед каждым, кто стремится загнать ее процессы в единую рамку представительных механизмов и административных институтов, серьезную проблему общего видения. Когда встает вопрос о документировании (предполагаемого) сдвига в сторону глобального управления/глобальной демократии, приводимые факты обычно оказываются ограничены сферой «функциональных эквивалентов»: распространение всемирных неправительственных организаций и социетальных движений; повсеместное внедрение прав человека и демократических норм; неуклонный рост использования национальными судами заграничных прецедентов; резкое увеличение клиентуры частного международного арбитража; все более частое появление на уровне международных отношений субъектов местного значения; формирование по частным вопросам коалиций с международным составом; распространение «договоров», подписываемых муниципальными и региональными властями разных стран; рост влияния агентств кредитного рейтинга и других стандартизирующих институтов; повсеместное распространение возможности «виртуального» участия с помощью электронных средств связи (Rosenau, 1998).

Принимая большинство из перечисленного в качестве убедительных свидетельств уменьшения роли СНГ, я однако не согласен с тем, что данные тенденции доказывают появление чего-то нового (и к тому же долговечного и легитимного) в осуществлении легитимной власти — особенно, если речь идет о легитимной власти, подотчетной гражданам на глобальном уровне. Когда же доходит до установления того, какие институты способны на деле

практиковать глобальную или космополитическую демократию, список оказывается коротким и явно недостаточным (Held, 1998, 25–26).<sup>8</sup>

Трудно не согласиться с Ричардом Розенау, что в этих попытках больше «полианны»<sup>9</sup>, чем «полиархии» (Rosenau, 1998, p. 51). Еще более, чем уверенность в том, каким будет окончательный результат, тревожит почти полное отсутствие каких-либо представлений о процессе, который к этому окончательному результату приведет — вместо этого имеются лишь некоторые благочестивые идеи относительно «преемственности», основанные на проецировании в будущее вышеупомянутых функциональных эквивалентов.

### Практика европеизации

Для европейцев в глобализации нет ничего нового. Существующая между ними особо сжатая и интенсивная форма взаимодействий издавна являлась одним из преимуществ, выгодно отличающих Европу от других регионов мира. Поистине новым является для Европы не это беспрецедентное разнообразие и сложность обменов, затрагивающих ныне гораздо более широкие слои населения, а тот факт, что эти обмены вдохновляются и в некоторой степени даже управляются некими устройствами региональной интеграции, то есть, общими институтами, именуемыми ныне Европейским Союзом (ЕС).<sup>10</sup>

Все это никак не проясняет нынешней взаимосвязи глобализации и европеизации. Последняя привнесла в общее пространство двух изменений активный процесс и набор агентов (институтов ЕС). Как заявили недавно Даниель Вердье и Ричард Брин, подобное развитие чревато тремя логическими исходами: 1) «глобализация плюс», в ходе которой ЕС будет ускорителем процессов глобализации независимо от собственных намерений этой организации; 2) «глобализация минус», в ходе которой политика ЕС будет вмешиваться в процесс глобализации, приостанавливая или даже обращая его вспять; 3) гипотеза очевидного нуля, согласно которой европеизация не оказывает какого-либо определенного воздействия.<sup>11</sup> С помощью неких изош-

<sup>8</sup> В подобных представлениях о том, что может рано или поздно случиться, поражает полное отсутствие внимания к проблемам масштаба, которые предстоит преодолеть; отсюда вера в то, что любая подобная «глобальная демократия» явится простым отражением «гегемонии» незначительного числа акторов.

<sup>9</sup> Ставшее нарицательным имя героини повести Э. Портер *Полианна*, синоним неистребимого оптимизма. — Прим. перев.

<sup>10</sup> Хорошо это или плохо, но Евросоюз (EU, а в прошлом ЕЕС или ЕС) является самым главным из послевоенных общеевропейских институтов (даже если он включает лишь толику из тех, кто мог бы участвовать в нем), притом он более, чем любой другой институт, способен определять судьбы демократии в масштабах Европы. Для того чтобы претендовать на членство в ЕС нужно принадлежать к демократическим странам и, согласно Амстердамскому соглашению 1998 года, утратившая этот статус страна должна быть исключена из Евросоюза. Однако, важно иметь в виду, что в распоряжении «Европы» имеется огромный комплекс международных институтов, так что в каждом конкретном случае более значительную роль могут играть и другие коллективные организации. Например, в сфере прав человека и гражданских прав более существенную роль играл в прошлом Совет Европы.

<sup>11</sup> В действительности речь идет о пяти возможностях, одна из которых вводит различие между исходом глобализации для стран ЕС и для других европейских стран, не являющихся членами ЕС. Данное различие не существенно для данной стадии нашего рассмотрения, хотя в конеч-

ренных манипуляций с изменениями в данных ОЭСР, имевшими место с 1970 по 1990 годы, они приходят к некоторым наводящим на размышления, но предварительным выводам. Например, они обнаруживают, что в сфере производственных отношений страны ЕС (за исключением Британии) претерпели гораздо меньшую децентрализацию систем торгов, чем другие глобализирующиеся члены данного клуба богачей. Если же говорить об изменениях в основах организации рынков капитала, измеряемых увеличением продаж иностранных товаров и удельного веса крупных банков, в системе ЕС изменения происходили быстрее и были (относительно) более глубокими, чем в остальных странах — участницах ОЭСР, что является собой яркий пример «глобализации плюс». Колебания электората между полюсов «левизны-правизны» резко усилились в глобализированных странах, не являющихся членами ЕС, но заметно ослабли в ЕС, а это — типичнейший случай «глобализации-минус». Авторы вскрывают существенную связь между «номинальной финансовой открытостью» (одним из доводов в пользу глобализации) и усилением государственной централизации (измеряемой соотношением государственных поступлений и совокупных налоговых поступлений) вне Европы, но не внутри ее — и это снова говорит о «глобализации-минус». Общий вывод, приходящий мне на ум после ознакомления с данным новаторским начинанием, состоит в том, что европейская интеграция действительно меняет ситуацию, особенно в отношении тех переменных, которые теснее всего связаны с демократической практикой, как то: структура торгов между трудом и капиталом, непостоянство электоральных предпочтений и распределение фискальных поступлений между различными уровнями правительственного механизма. Это означает, что ЕС нельзя рассматривать как рядового агента глобализации или как некий вмешивающийся в нее сторонний фактор. Кроме того, кажется, что он защищает собственных граждан и собственные институты от тех изменений, которые произошли в последнее время в других богатых (и все более глобализирующихся) капиталистических странах.

Если соединить эти данные о функционировании системы со сделанным мною выше выводом о том, что будущее демократии вряд ли будет глобальным — куда вероятней, что оно окажется региональным, то есть преодолеть национальные ограничения ей удастся только в виде добровольного (достигаемого через консенсус) согласия подсистемы ряда стран ввести у себя наднациональные законы, заставляющие правителей нести ответственность перед гражданами всех участвующих стран; в этом случае ЕС окажется именно тем местом на земле, где смогут осуществиться подобные замыслы. Никакое другое региональное «образование» не предполагает наличия такой наднациональной организации и поэтому не представляет собой ничего качественно отличного от прошлого состояния. Более того, если «евродемократия» будет функционировать достаточно успешно, не исключено, что она по-

ном счете оно может оказаться весьма важным, если во взаимоотношениях членов ЕС с нечленами, а также с остальным миром наметятся существенные разрывы. — «Глобализация и европеизация — Часть 1», неопубликованный доклад, представленный в рабочий комитет по европеизации Департамента политических и социальных наук Института ЕС, 31 марта 1999 года.

служит примером для региональных подсистем в других частях света, коим еще не достает либо столь же богатых деловых взаимодействий, либо опыта совместного участия в работе межправительственных институтов. Если же никто так и не попытается ввести подобную евродемократию, либо опыт ее введения не будет успешным, тогда демократия скорее всего останется узницей суверенных национальных государств, что нанесет ей немалый ущерб.

### **Статус Европолитии как она есть**

Начнем с некоторых утверждений относительно того, как далеко продвинулась нынешняя Европа в деле региональной интеграции:

1. Складывающаяся Европолития (=общеевропейское государственное устройство) еще не обрела определенной институциональной конфигурации, ни в территориальном, ни в функциональном масштабе, ни в масштабе задействованных политических полномочий (Schmitter, 1996).
2. По своей нынешней, предварительной, конфигурации Европолития не является демократией и не станет таковой, если только и до тех пор пока входящие в нее государства не примут внятного решения по наделению ее новыми правилами и правами.<sup>12</sup>
3. По всей вероятности, воздействующая на нынешнюю конфигурацию конъюнктура будет толкать Европолитию не в каком-то одном направлении, а в разных, и между этими направлениями в ближайшем будущем не возникнет устойчивого равновесия.<sup>13</sup>
4. Тем не менее, наиболее вероятным исходом среднесрочного (скажем, 20-летнего) развития явится разновидность негосударственной, ненациональной политики или некоего стабильного политического устройства, совершенно нового по своему характеру, то есть оно не будет напоминать

<sup>12</sup> Вопрос так называемого «дефицита демократии» в ЕС освещен в несметном количестве источников, которые в общем и целом дают развернутое подтверждение того, что существующая институциональная конфигурация ЕС весьма недемократична. Как высказался по этому поводу один остро слов, «поскольку ЕС требует демократичности от своих членов, доведись самому ЕС подавать заявление о вступлении, ему бы пришлось отклонить собственную заявку». Другим (пусть и не столь явным) следствием является отсутствие у ЕС какой-либо «косвенной» или «функционалистской» стратегии, способной восполнить этот дефицит. Поэтому члены ЕС вынуждены ограничиваться «формальными и межправительственными» соглашениями относительно того, стоит ли им обращаться к данному вопросу и если стоит, то когда.

<sup>13</sup> В другом месте я назвал четыре фактора, которые, как кажется, толкают ЕС в разных направлениях: 1) проблема укрупнения — особенно на Востоке, 2) возросшая политизация вопросов интеграции, 3) усилившийся дефицит реализации, 4) обострение — после окончания «холодной войны» — необходимости решать вопросы европейской безопасности. Здесь стоит обратить внимание на молчаливое понимание того обстоятельства, что сам по себе дефицит демократии недостаточно важен (ни сейчас, ни в обозримом будущем) для того чтобы заставить государства — члены ЕС предпринять серьезные усилия по его устранению — при том, что одной из причин усиливающихся споров и растущего внимания широкой общественности к делам ЕС (политизации общественности) вероятно является повышение общего критического настроения в отношении демократической легитимности процедур ЕС и проводимой им политики (Schmitter, 1994).

- ни межправительственную организацию, ни наднациональное государство, ни нечто промежуточное в данном институциональном континууме.<sup>14</sup>
5. Если все же случится так, что государства-участники решат трансформировать эту невиданную политику в демократию, им придется начать экспериментировать с новыми формами гражданства, представительства и управления, коль скоро они захотят достичь успеха в своем начинании. Простого копирования институтов существующих национальных демократий, даже федеративных, будет недостаточно, оно может оказаться даже контрпродуктивным (Schmitter, 1995).
  6. Государства-члены Европолитии, при всей их неинформированности и при всем их нежелании что-либо делать, вынуждены будут так или иначе демократизировать ее под страхом потерять — вследствие падения их легитимности в глазах широкой общественности — уже обретенное (а именно, высокий уровень экономической взаимозависимости и надежный уровень общественной безопасности).<sup>15</sup>

Новаторская суть складывающейся Европолитии заключена в растущем обособлении территориальных избирательных округов и их функциональных возможностей. Иными словами, мы имеем дело с укрупненной разновидностью явления, помеченного нами как «инфра» на уровне глобализации. Произошедшие изменения в масштабе имеют тенденцию накладываться одно на другое и не способствуют взаимному усилению в рамках единого общества/экономики/политии. В соответствии с классической моделью государства (которая не всегда реализуется на практике) реализация публичной власти в различных функциональных сферах совпадает с данной конкретной территорией или является конгруэнтной ей.<sup>16</sup> Когда мы достигаем предела физических возможностей территории, это означает утрату легитимности применения принуждения в данных областях. Полития же в прин-

<sup>14</sup> Решение вопроса о том, как назвать это возникающее негосударственное устройство, сопряжено с серьезными трудностями. Я отверг определения «конфедеральное» или «квазифедеральное» на тех основаниях, что они ограничивают возможности существующего континуума, охватывающего и межправительственные организации и наднациональное государство, в то время как по моему убеждению Европолития скорее всего будет развиваться (и в некотором смысле уже развивается) в совершенно ином направлении. В другом месте я предложил для этой цели некоторые неолатинизмы — *consortio* и *condominio* — отражающие два направления, к которым будут тяготеть в течение длительного времени различные члены Европолитии, склоняющиеся либо к функциональному, либо к территориально-функциональному типу политического устройства (Schmitter, 1996). Я мог бы воспользоваться названием Евро-НПО («Европейский неидентифицированный политический объект») в честь Жака Делора, однажды воспользовавшегося этим выражением для определения того, чем был и останется ЕС в обозримом будущем, но я не воспользовался этой возможностью. Таким образом, я остановился на таком безупречном обозначении, как Европолития.

<sup>15</sup> Следует заметить, что если ЕС еще не шагнул за рамки межправительственного сотрудничества, следует поставить вопрос о его демократизации. Нет причин считать, будто граждане способны усматривать в существующем устройстве нечто подотчетное им — в ситуации, когда их собственные демократические и подотчетные им власти могут либо налагать вето на действия ЕС, либо без особого труда выходить из-под его юрисдикции.

<sup>16</sup> А согласно модели национального государства эти сферы предположительно являются соотносительными с особой уникальной национальной идентичностью, основанной на общности языка, культуры, происхождения или «общности судьбы» (*Schicksalsgemeinschaft*).

ципе не обладает правом требовать от собственного имени подчинения в любой области — никакого верховного образования, осуществляющего власть в отношении того и другого, здесь не существует.

В складывающейся Европолитии функциональная и территориальная сферы власти становятся с течением времени менее, а не более конгруэнтны. Утверждающаяся и даже консолидирующаяся часть сама является совокупностью политий, находящихся на разных уровнях — агрегационно-национальном, субнациональном и наднациональном — которые взаимоналагаются в целом ряде областей. Кроме того, власти ЕС обладают немногими исключительными полномочиями, и им еще предстоит наладить иерархический контроль над государствами-членами ЕС; единственное, чем они располагают теперь, это ограниченная юриспруденция Европейского Суда и такие ограниченные функциональные сферы, как сферы конкурентной политики. Вместо этого возникает система непрерывного взаимосогласования данных многочисленных уровней с целью выполнения ими общих задач и разрешения общих проблем по широкому кругу вопросов. Без суверенитета — без определенного центра разрешения конфликтов или центра распределения общественных благ — останется только процесс, что лишает нас возможности определить, какие лица или органы должны нести ответственность за воздействие этого процесса на публичную сферу. Кроме того, в данном процессе принимает участие не просто фиксированное число национальных государств, но и огромное количество субнациональных образований и сетей, а также наднациональных ассоциаций и транснациональных фирм.

В другом месте я утверждал, что скорее всего ЕС превратится не в межправительственную конфедерацию и не в наднациональное государство/федерацию, а в одну из двух новых форм политического господства, которые я назвал *consortio* или *condominio*.<sup>17</sup> В качестве идеального типа *consortio* предполагает постоянное и неизменное число государств-членов, находящихся в определенных территориальных границах, но обладающих различными политическими обязанностями (высказывание “L’Europe a geometrie variable”<sup>18</sup> верно ухватывает эту особенность). Подструктуры, базирующиеся в рамках разных государств-членов ЕС, будут объединять свои потенциалы для того, чтобы совместно и автономно действовать в областях, руководить которыми на нынешнем уровне разобщенности они не в силах; и при этом они будут вольны решать (либо в момент слияния потенциалов, либо при последующем пересмотре условий объединения, какие конкретные обязанности они готовы считать общими). Предполагаемо они образуют уникальный и относительно случайный пространственный блок, но общие дела они станут делать в условиях наличия множества разных функциональных властей, из которых лишь некоторые будут координироваться из единого центра или секретариата.

<sup>17</sup> Позже я узнал, что я был не единственным, кто пришел к выводу о том, что ЕС превращается в нечто небывалое. Например, Бен Розамонд предположил, что «интеграция может повлечь за собой (а возможно уже повлекла) становление новых государственных форм, не совпадающих с национальными государствами» (1995, 403). Мое предположение состоит в том, что ЕС превращается не в нацию и не в государство (Schmitter, 1996; Schmitter, 1997).

<sup>18</sup> У Европы изменчивая геометрия (*фр.*) — *Прим. перев.*

Еще более беспрецедентным будет появление чего-то напоминающего идеально-типический *condominio*, то есть такого, который как минимум напоминает прежнюю систему СНГ. Внутри его будут изменчивыми как территориальные, так и функциональные избирательные округа. Не только каждая входящая в ЕС страна сможет выбирать из множества потенциальных общих задач, но и каждый европейский институт будет составлен из разных (хотя предполагается взаимоналагающихся) членских объединений. Место единой Европы с признанными, прилегающими друг к другу границами займет множество Европ: Европа торговая, Европа энергетическая, Европа природоохраняющая, Европа социальных гарантий, даже Европа оборонная и т. д. и т. п. Место единой «еврократии», координирующей все отдельные вовлеченные в интеграционные процессы задачи, возникнут многочисленные региональные институты, автономно решающие общезначимые проблемы и производящие различные публичные блага. Понимая, какими серьезными проблемами координации все это чревато — не говоря уж о беспрецедентности данного новшества — трудно представить себе, чтобы подобное неуклюжее образование могло быть создано намеренно. Оно способно возникнуть лишь в результате некой импровизации, некоего приращения, происходящего в процессе серии компромиссов, которые заключают друг с другом акторы, обладающие разными интересами и разными институциональными наследиями.

Если какая-то из этих моделей лучше описывает среднесрочные результаты, чем те, что находятся в рамках ортодоксального континуума, выстраивающего в единую линию межправительственные организации и наднациональное государство (а о подобном развитии также можно строить предположения), если невозможно до бесконечности откладывать демократизацию, тогда Европолитии придется разработать и воплотить в жизнь новые формы подотчетности правящих инстанций, а также новые права и обязанности для граждан и создать новые каналы территориальной и функциональной репрезентации. Ибо все существующие концепции демократии — исключая, и то отчасти, лишь те, что связаны с мелкими, жестко локализованными формами прямой демократии — исходят из наличия политического образования, обладающего хотя бы минимальными признаками государства. Только если правящее лицо или правящий институт обладает легитимным контролем над легитимным насилием, можно сделать его подотчетным гражданам при помощи соответствующих каналов репрезентации. В отсутствие подобного совпадения внешнего и внутреннего суверенитета наибольшее, на что можно надеяться — это конфедерация или межправительственное установление, которым, для того чтобы оставаться постоянно действующими политическими институтами, нет нужды легитимировать себя в качестве демократических сил.

### **Стратегия перемен**

Если я прав, полагая, что процесс европейской интеграции безвозвратно перешагнул порог межправительственных институтов, но при этом все еще далек от стадии «непременного» совпадения территориальных и функциональных властей, которое является основой государственности, тогда резонно будет заключить, что демократизацию ЕС можно откладывать — но не

бесконечно. В настоящее время не существует таких массовых движений, которые бы выдвигали требования большего участия [в политике] и доступа [в политику] — для того чтобы сделать власти более подотчетными; вместо этого все, что мы имеем, это рассредоточенную (но растущую) неудовлетворенность общественности с удаленным от них и неясным образом действия властей. Тем не менее, ЕС удалось превратиться в достаточно всезнающую, противоречивую и незаменимую составляющую жизни европейцев, вследствие чего пассивным гражданам невозможно просто мириться с «реальными» делами ЕС, просто продолжать бесконечно игнорировать их. Как мы уже видели, жизнь в странах-участницах ЕС обладает определенными отличиями — и не только в плане наличия наднациональных институтов и проведения наднациональной политики, но и в функционировании национальных политических институтов; а это означает, что демократизация ЕС, если она наступит, должна будет сопровождаться постепенным надстраиванием чего-то нового над существующими институтами, а не проектированием (в духе классического федерализма) совершенно нового здания.<sup>19</sup>

Тем, кто признает эту дилемму, но утверждает, что решение заключается в пересмотре и усилении способности национальных демократий контролировать происходящее в ЕС, я отвечаю, что вряд ли этого будет достаточно, если принять во внимание вышеотмеченное ослабление функциональных качеств и управленческой автономии, наблюдающееся на национальном уровне. Кроме того, подобное изменение стратегии и ожиданий способно лишить интеграционные процессы их динамичной способности разрешать конфликты и порождать ту разновидность общественных благ, с которой все больше свыкаются европейцы.

Тем же, кто, приветствуя перспективу утраты Европейским Сообществом его интегративной динамики, говорит, что над этой организацией, становящейся со временем все более навязчивой, давно пора установить контроль, я отвечаю, что не ясно, можно ли достичь этого, не поставив под угрозу уже достигнутое — знаменитый *acquis communautaire*<sup>20, 21</sup>. *Acquis* состоит не толь-

<sup>19</sup> Возможности стратегического выбора в этой сфере ограничены «самобытностью» ЕС, а именно тем фактом, что оно построено на серии международных договоров. Любое существенное изменение правил потребовало бы не только единодушного согласия (хотя это требование могло бы быть обойдено путем оттеснения в тень одних и выдвижения на первый план других — более компактной «ключевой» группы), но и должно было бы пройти через длительный и неопределенный процесс ратификации — сначала национальными парламентами, а потом национальными референдумами (по крайней мере, в некоторых из государств — участников ЕС). Эта неизбежная неуклюжесть делает тем более важным реформирование правил, которые будучи демократическими по своей природе, могут в то же время реализовываться в рамках существующей договорной системы.

<sup>20</sup> Общий опыт (*фр.*) — *Прим. перев.*

<sup>21</sup> В представлении несогласных данный опыт составляет святую святых процесса европейской интеграции; речь идет о возлагаемой на всех вновь вступающих членов обязанности принять на себя все те обязанности, которые обрели члены Сообщества с момента основания в 1952 году Европейского Объединения Угля и Стали (говорят, его документация включала свыше 80,000 страниц директив и правил). Нынешние члены продемонстрировали свое «право» выбирать, какие из новых обязанностей готовы они включить в качестве членов ЕС. Следует заметить также, что многие решения, принятые институтами ЕС, не рассматриваются в качестве части *acquis* — особенно те из них, которые касаются иностранных дел и внутренней безопасности.

ко из четырех свобод, касающихся товаров, услуг, капитала и личностей со всеми относящимися к ним частными благами, но и расширяющегося спектра совместных усилий в прочих областях, поставляющих более диффузно распределяемые общие блага. Неспособность справиться с этими проблемами — особенно, с теми из них, которые служат компенсацией за неравномерность распределения благ, порожденных свободным рынком, почти наверняка мобилизуяюще подействует на различные пострадавшие слои общества и повысит общий «диалогический» характер процесса. И чем ощутимей эта тенденция в «протодемократическом» Евросоюзе, тем сильнее будет вызов, брошенный легитимности господствующей политики, в том числе и знаменитым четырем экономическим свободам общего рынка. Возможно даже (хотя, сразу же оговорюсь, маловероятно), что уменьшение объема подобных благ (или даже заметное увеличение справедливости в практике их распределения) породит настроения типа «спасайся кто может» или «победитель забирает все»; возможно, что под угрозой будут поставлены даже наиболее фундаментальные и ценные из преобразований послевоенной государственной системы, такие как «плюралистическое сообщество безопасности» Дойча, в котором все государства-участники могут быть уверены, что их конфликты никогда не будут разрешаться с помощью силы или даже угрозы применения силы (Deutsch, 1969).

Сторонники интеграции при описании ее любят ссылаться на аналогию с велосипедом: мол, если нет движения вперед или если даже это движение утрачивает инерцию, возникает угроза того, что велосипед перевернется и отбросит велосипедиста на прежние позиции. Их оппоненты вероятно считают, что уместней здесь аналогия с трехколесным велосипедом, который можно остановить везде, где пожелаешь. Мы же, честно говоря, не знаем, какая из аналогий уместней для ЕС в его нынешнем состоянии; ведь даже самая отдаленная перспектива опрокидывания системы отношений в Европе — а опрокидываться, в конце концов, способны даже и трехколесные велосипеды — следует считать катастрофой. Возвращение к доинтеграционному статус кво, характеризовавшемуся всеобщей анархией, постоянной угрозой насилия и неустойчивым равновесием сил, то и дело нарушаемым международными войнами — все это, определенно, не соответствовало бы ни чьим интересам.

Полагаю также, что та основная стратегия, которой руководствовались с самого начала процесса интеграции в Европейском объединении угля и стали (речь идет о методе Монне (Monnet), делавшем ставку на функциональную взаимозависимость, отсутствие цели, непреднамеренные последствия, перетекания из одной тематической области в другую и пакетные соглашения, увеличивающие масштаб общих институтов и повышающие их уровень), долее не может стимулировать процесс — несмотря на потенциальные следствия объединения валют — в таком случае, возможно, выправить положение способна более политически ориентированная стратегия, основанная на демократизации. Однако, если таковая будет задействована, ее авторам придется разработать новые формы гражданства, новые каналы представительства и правила принятия решений, приспособленные к специфике складывающейся Европолитии.

## В чем должна состоять новизна

Если все же произойдет так, что ЕС будет вынужден демократизироваться, ему придется осуществлять эту задачу — по крайней мере, поначалу — «украдкой», а отнюдь не «громогласно».<sup>22</sup> Принимая во внимание размеры, разнородность данного новообразования и особенно отсутствие у него государственности и национальной однородности, очевидно, что ему не удастся просто скопировать «лучшие образцы», представленные государствами — членами ЕС. Сторонники демократизации должны будут предложить нечто новое. Так в чем же может заключаться эта новизна?

В другом месте я с помощью Терри Карла попытался дать дефиницию демократии с помощью родовых понятий, т. е. в отвлечении от любой институциональной системы, от любых количественных характеристик:

«Современная политическая демократия — это такая система управления, при которой правящие несут ответственность перед гражданами за свои действия в публичной сфере и воздействуют на граждан косвенным путем, через конкуренцию и сотрудничество, осуществляемое избранными представителями граждан» (Schmitter and Karl, 1991, p. 76).

Евродемократии, коль скоро она состоится, придется соответствовать этим минимальным требованиям. Важно помнить, что данные условия включают в себя три элемента: гражданство, представительство и правила принятия решений в публичной деятельности. Каждый из этих элементов должен будет претерпеть реформирование, так как ни один из них не способен функционировать демократически в условиях нынешнего ЕС.

В своей готовящейся в печати книге я выдвигаю ряд конкретных предложений по всем трем элементам.<sup>23</sup> Здесь нет места для хотя бы краткого обзора приведенных в тексте книги двадцати с лишним «предложений по умеренному реформированию». Самое большее, что я могу сделать здесь — это рассмотреть предполагаемые родовые отличия крупномасштабной Евродемократии от куда более знакомых нам национальных разновидностей демократии.

**Гражданство общеевропейского уровня** очевидно будет «дополнительным». Нельзя ожидать, что оно заменит существующие права и обязанности, глубоко укоренившиеся и находящиеся под защитой стран-участниц ЕС; правда, это гражданство может оказать определенное воздействие на упорядочение некоторых условий — особенно, тех, которые имеют отношение к способу получения иностранцами данного национального статуса, а через

<sup>22</sup> И возможно подобный момент является не столь отдаленным. Согласно опросам общественного мнения, опубликованным в *Le Monde* 1 июня 1999 года, респонденты случайной выборки населения в 12 из 15 стран — членов ЕС (не включенными оказались Португалия, Швеция и Нидерланды) 46 % положительно отнеслись к идее создания общеевропейского правительства, а 50 % согласились с предложением о введении всенародных прямых выборов президента Европы. Надо думать, это всего лишь случайные мнения, но сдается мне, лет 5 назад подобные мнения трудно было бы себе представить.

<sup>23</sup> Выход книги в свет планируется в ближайшее время на итальянском языке. Переработанная английская версия принята к изданию в Rowman & Littlefield и должна появиться в следующем году.

него и всех благ общеевропейского гражданства. К тому же оно обязательно будет «множественным» и свободным от дискриминации по национальному признаку. Его сегодняшнее содержание является в первую очередь экономическим и только в зачаточном виде — политическим; и вряд ли в ближайшем будущем оно будет включать в себя сколь-нибудь существенное равенство доступа к благам социального обеспечения и услугам. Иными словами, в обозримом будущем в Европолитии едва ли будет практиковаться социальное гражданство; в то же время, политическое гражданство в тот же период может быть расширено по нескольким новым направлениям.<sup>24</sup>

Для того чтобы повысить политическое значение общеевропейских выборов необходимо сделать их проведение как можно более непохожим на проведение национальных выборов. Наиболее явным изменением может стать переход на электронное голосование или голосование по почте, осуществляющееся в течение довольно продолжительного периода (скажем, недели) — вместо традиционного голосования в кабинках; при этом следует следить за тем, чтобы данная процедура не совпала с любыми национальными или местными выборами. Я полагаю также, что хорошим способом стимулировать интерес избирателей и формирование общеконтинентального публичного пространства было бы придание этим евровыборам «консультационного», а не предписывающего значения в том, что касается общеевропейских вопросов (вопросов, включаемых в повестку дня Европарламента). И наконец, ЕС мог бы стать первой политией в мире, практикующей «всеобщее гражданство» путем предоставления права голосовать с момента рождения, оставляя это право до наступления совершеннолетия ребенка за родителями.

**Представительство:** здесь основным должно стать положение о том, что чем крупнее полития, тем большую роль должны играть опосредования между гражданами и правителями. Однообразие состава агрегации, отдаленность властей, высокие пороговые значения мобилизации — все это порождает увеличение автономии и потребность в профессионализации роли представителя. Вероятно, уровень участия будет оставаться ниже, чем на национальных или местных выборах, где кандидатов, как правило, знают лучше, а избиратели отличаются большей предсказуемостью. До сих пор все это сказывалось в виде ограниченной роли Европарламента и значительно меньшей (и все сокращающейся) явкой на выборах в Европарламент. В отличие от того, что написано в большинстве программ по демократизации ЕС, я вовсе не предусматриваю увеличения роли Европарламента — по крайней мере, до тех пор пока в европейской партийной системе не сформируется жизнеспособная схема избирательных округов. Поэтому все высказываемые на этот счет предложения должны содержать инициативы, направленные на увеличение финансирования и активизацию роли европартий в номинации кандидатов и формировании списка. Можно предположить, что каковы бы ни были названия и программы европартий, линии противо-

<sup>24</sup> Правда, я все-таки предлагаю ввести ограниченную систему мер по борьбе с нищетой повсеместно в рамках сегодняшних и будущих стран — участниц ЕС, реализовать которую предлагаю с помощью установления надбавки к доходам, «евростипендии», выплачиваемой всем еврогражданам, зарабатывающим меньше трети среднего дохода европейца.

стояния внутри складывающейся европартийной системы не будут совпадать с линиями противостояния национальных партий и что отдельные партии будут обладать меньшей вовлеченностью в формальные членства, большей зависимостью от общественного финансирования и меньшей дисциплиной голосования, то есть они будут еще более «всеядными» и «картелевидными», чем существующие национальные партии. Эту мысль можно сформулировать и по-иному: они станут похожи на американские партии по своей внутренней организации и по тенденции тяготеть к одному из двух полюсов, один из которых будет воплощать стремление к большей интеграции, а другой — ограничение (если не уничтожение) региональной интеграции.

Уже сейчас Европолития существует в окружении ассоциаций и социальных движений, выражающих многочисленные группы интересов, но все они характеризуются еще большей предвзятостью в подходе к классовым и принципиальным вопросам, чем движения, окружающие национальные политики. Чтобы исправить данное положение я предлагаю создать систему «вторичного гражданства», в рамках которой избиратели, участвующие в общеевропейских выборах, будут помимо голосования за кандидатов по территориальным округам (желательно, по местным спискам) будут также выдавать мандаты тем ассоциациям и движениям общеевропейского уровня, которых они считают наиболее способными отстаивать их интересы и чаяния. Соответственно результатам голосования, эти организации будут получать общественные субсидии их фондов ЕС пропорционально числу отданных за них мандатов.

И наконец, принимая во внимание многослойность агрегаций и затрудненность доступа (не говоря уже о неизбежном разрастании избирательных округов), введение регулярных референдумов, сопутствующих каждому евровыбору, даст гражданам возможность индивидуального участия — даже если результаты выборов не будут иметь обязывающей силы и на первых порах несомненно продемонстрируют разнообразие европейского общественного мнения. Однако, со временем подобные референдумы, как мне кажется, обеспечат столь необходимое публичное пространство и возможно станут свидетельством формирования транснациональных кластеров интересов и чаяний.

**Правила принятия решений:** главной целью здесь является создание приемлемых альтернатив мажоритарному правлению. Основным, принимаемым по умолчанию условием выступает требование того, чтобы региональная агрегация состояла из политий разного размера, обладающих различными способностями и идентичностями; подобное требование должно распространяться на сколь угодно отдаленное будущее. Малые и средние страны должны быть уверены в том, что их голос не будет постоянно подавляться крупными странами; это же касается религиозных, языковых и этнических групп, представляющих меньшинства — все они должны чувствовать себя защищенными. Это означает постоянную сверхрепрезентацию в Европарламенте и наличие у соответствующих стран большего числа голосов в Совете министров, хотя сама формула сверхрепрезентации нуждается в дальнейшей отработке и обосновании. В качестве образчика аргументированного подхода я предлагаю принцип «пропорциональной пропорциональности», основанный на логарифмическом значении каждого члена общего гражданства; обоснованием этого принципа является рассуждение, согласно которому факторам, воздей-

ствующим на равный процент граждан в странах различных размеров, следует придавать равный вес или выделять равное количество мест. Данный принцип можно объединить с системой трех Коллегий, каждая из которых относится к одной из трех групп стран, классифицированных по размеру; правилом голосования в этом случае будет правило конкурирующих мажоритарностей, согласно которому мажоритарность в самой крупной группе не должна ставиться выше мажоритарности в средней и малой Коллегиях, а эти двое, если они голосуют вместе, не должны ставиться выше Коллегии крупных стран. Интересно, что именно это правило скрыто задействовано в нынешнем уставе голосования для ЕС, состоящего из 15 членов, но с принятием Венгрии, Польши, Чешской Республики, Эстонии и Кипра оно будет сразу же уничтожено. К настоящему моменту численность входящих в ЕС стран удвоилась, а расчеты на будущее позволяют говорить о вступлении еще почти сорока новых членов — все зависит от того, сколько еще кусков и обломков образуется на месте бывшей Югославии — таким образом, можно предвидеть, что изначальное ядро и давно вступившие в ЕС члены окажутся в меньшинстве, будучи захлестнуты мощной волной мелких и средних новичков.

### **Заключение**

Было бы преувеличением заявлять, будто будущее всемирной демократии зависит от будущего демократии европейской. Но, будущее европейской демократии, вполне вероятно, зависит от демократизации в Европе. Хорошо это или плохо, но это влечет за собой необходимость пересмотра нынешней практики гражданства, представительства и принятия решений в Евросоюзе, осуществлять который следует путем введения — постепенного («украдкой») — новых форм демократии. Вопрос о том, какими должны быть эти формы, представляется мне достойным предметом научного рассмотрения.

Если мои предположения относительно данных реформ верны, то предстоящие события не придутся по вкусу ни тем теоретикам демократии, которые тоскуют по интимности древнегреческой Агоры, ни тем, кто считает, что их сограждане должны уделять больше времени размышлениям над публичной политикой. Но если кого-то действительно волнует будущее демократии, если кто-то сознает необходимость справляться с глобальными и региональными изменениями в масштабах социальных, экономических и культурных отношений, если кто-то готов признать возможность того, что реальной демократии предстоит пройти сквозь очередное революционное преобразование собственных устоев, — в этих случаях, думаю, сказанное мною послужит как нельзя более подходящим отправным пунктом для рассмотрения перспектив евродемократии.

*Перев. с англ. Ирины Мюрберг*

По изданию: SOCIAL RESEARCH, FALL, 1999

## Литература

- Archibugi, Daniele and Held, David, *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- Archibugi, Daniele, Held, David, and Kohler, Martin, *Re-imagining Political Community* (Cambridge: Polity Press, 1998).
- Dahl, Robert, *Democracy and Its Critics* (New Haven: Yale University Press, 1989).
- Downs, Anthony, «The Evolution of Democracy: How its Axioms and Institutional Forms Have Been Adapted to Changing Social Forces,» *Daedalus* 116 (Summer 1987): 119–148.
- Deutsch, Karl, W., *Political Community and the North Atlantic Area: International Organisation in the Light of Historical Experience* (New York: Greenwood P, 1969).
- Held, David, *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance* (Cambridge: Polity Press, 1995).
- Held, David, «Democracy and Globalization», in *Re-imagining Political Community*, Archibugi, Daniele, Held, David, and Kohler, Martin, eds. (Cambridge: Polity Press, 1998).
- Linz, Juan J. and Stepan, Alfred, *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1996).
- Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C., and Streeck, Wolfgang, *Governance in The European Union* (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 1996).
- Rosamond, Ben, «Mapping the European Condition: Theory of Integration and the Integration of Theory,» *European Journal of International Relations* 1 (Sept. 1995): 391–408.
- Rosenau, James N., *Along the Domestic-Foreign Frontier. Exploring Governance in a Turbulent World* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Rosenau, James N., «Governance and Democracy in a Globalizing World,» in *Re-imagining Political Community*, Archibugi, Daniele, Held, David, and Kohler, Martin, eds. (Cambridge: Polity Press, 1998).
- Schmitter, Philippe and Karl, Terry, «What Democracy is... and Is Not,» *Journal of Democracy* 2 (Summer 1991): 75–88.
- Schmitter, Philippe, «The Future Euro-Polity and Its Impact upon Private Interest Governance within Member States,» *Droit et Societe* 28 (1994): 659–676.
- Schmitter, Philippe, «Alternatives for the Future European Polity: Is Federalism the Only Answer?» in *Democratie et construction europeenne*, Telo, Mario, eds. (Bruxelles: Editions de l'Universite de Bruxelles, 1995).
- Schmitter, Philippe, «Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts», in *Governance in The European Union*, Marks, Gary, Scharpf, Fritz W., Schmitter, Philippe C., and Streeck, Wolfgang, eds. (London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage, 1996).
- Schmitter, Philippe, «Exploring the Problematic Triumph of Liberal Democracy and Concluding with a Modest Proposal for Improving its International Impact», in *Democracy's Victory and Crisis*, Hadenius, Axel, ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Zolo, Danilo, *Cosmopolis. Prospects for World Government* (Cambridge: Polity Press, 1997).