

Андрей Зоткин

МЕХАНИЗМЫ РЕШЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫХ
КОНФЛИКТОВ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ:
ОПЫТ ДЛЯ УКРАИНЫ

A.Zotkin. The mechanisms of regional conflict solution in the EU countries: the experience for Ukraine. In the article the picture of regional conflicts and contradictions in the EU countries is analyzed. In solving these problems the political mechanisms serve as the first impulse with which the process of minimization of contradictions begins. In the most cases considered successful solution of regional conflicts (Great Britain, Spain, Switzerland, Germany) was resulted from applications the mechanisms of institution of parliamentarism and solution of linguistic question. Another effective conflict solution tool is application of policy of geographical decentralization of sovereign power (Germany) and legitimation of power decisions through referendums (Switzerland). Extending of regionalization of countries-members of EU and loss of national governments the part of the autonomy is instrumental in the acceleration of integration of European community.

Анализ современной ситуации в Евросоюзе показывает, что ситуация в нем безупречна как по линии взаимоотношений между ее членами, так и в плоскости региональных конфликтов. Немного о противоречиях между членами европейского сообщества. Их можно делить на два основных вида, которые по их историческому характеру условно назовем «междинастическими» и «постоколониальными». Первый вид связан с тем, что фактическое формирование Евросоюза в нынешнем его виде началось еще в эпоху Средневековья, когда европейские государства были тесно переплетены между собой многочисленными династическими связями. В качестве примеров можно вспомнить Священную Римскую империю, Речь Посполитую, Австро-Венгерскую империю и другие образования. (Кстати, вполне реальными были возможности интеграции в этот династический каркас и древнерусского государства.) Вся эпоха Средневековья прошла под знаменем религиозных войн, которые, по сути, были крупными территориальными и более мелкими региональными конфликтами между родственными династиями. Корни многих современных конфликтов уходят в Средневековье: Эльзас и Лотарингия, Андалусия, Сардиния и др. Военные конфликты за спорные территории разворачивались не только на протяжении всего Средневековья, но и в XVIII, XIX вв. Пиком территориальных переделов стали две мировые войны XX века и их последствия. Евросоюз в нынешнем его виде (при условии ратификации всеми членами Лиссабонского договора), по сути, должен решить противоречия, которым было дано условное название «междинастических». Можно видеть, что создается единый государственный организм с виртуальными границами (Шенгенская зона), единой валютой (евро) и самоидентификацией (европейцы), где территориальные претензии теряют свою актуальность. Причем политика регионализации ЕС играет в этом немаловажную роль. Фактически национальная идентичность и государственная принадлежность размывается (с перспективой полного ее нивелирования) между двумя уровнями самоидентификации — 1) региональной, культурно-локальной (баварцы, корсиканцы, баски и др.) и 2) континентальной, культурно-цивилизационной (европейцы).

Иной характер имеют противоречия, которые мы назвали «постоколониальными». Они имеют отношение, в основном, к государствам Восточной, Юго-Восточной Европы и Прибалтики, в отношении которых велась активная колониальная политика более мощных западных соседей. Так, например, политику «Drang nach Ost» Германия вела еще с XII в. Можно также вспомнить разделы территории Речи Посполитой между великими державами того времени, включение

в состав Австро-Венгерской империи балканских государств, открывшую имперскую политику Англии по отношению к Шотландии и Ирландии, длительный этнополитический конфликт на территории Страны Басков. Безусловно, в рамках современной политкорректности не принято разделять члены ЕС на лидеров и аутсайдеров, слабые и сильные, менее и более развитые (допустимо лишь деление на «старых» и «новых» членов ЕС). Однако в реалиях такое деление сохраняется. Более того, оно оказывает достаточно ощутимое влияние на систему взаимоотношений внутри Евросоюза. Наиболее заметно это проявилось в период мирового экономического кризиса, когда на саммите в Брюсселе государства Западной Европы отказались поддержать «новых» членов ЕС. Несмотря на заверения о необходимости сохранить единый европейский рынок, поддерживать экономический рост и противодействовать протекционизму, страны Восточной Европы получили отказ на просьбы об экономической помощи в период кризиса и о форсированном переводе «новых» членов ЕС на использование евро. В то же время руководство ЕС заявило, что готово спасти от дефолта любую страну-члена ЕС. Логика таких противоречивых заявлений становится понятна, если учесть, что экономический крах одной или нескольких стран-членов ЕС может привести к общему дисбалансу единой экономической системы Евросоюза. Поэтому речь здесь идет скорее о тонком экономическом расчете, чем о ценностях взаимопомощи в единой европейской семье.

Однако тонкости внутренних взаимоотношений между членами ЕС прослеживаются не только на уровне высокой политики, один из примеров проявления которой был приведен выше, но и на результатах исследования общественного мнения европейцев (см. табл. 1). В приведенной ниже таблице даны результаты ответов на вопрос *«Когда речь идет о Европейском Союзе, некоторые люди считают, что процесс дальнейшего объединения стран, которые уже являются членами ЕС, необходимо продолжать. Другие говорят, что это зашло уже слишком далеко. Скажите, какое число на шкале наиболее отвечает Вашей позиции?»*. Для корректности интерпретации данных таблицы хотим подчеркнуть, что ответы распределены по шкале от 0 до 10 баллов (0 — объединение зашло слишком далеко, 10 — объединение необходимо продолжать). Т.е. 5 баллов является медианой, в соотношении с которой показатели менее 5 баллов свидетельствуют о нежелании дальнейшей интеграции ЕС, а более 5, наоборот, о согласии на дальнейшее объединение с другими европейскими государствами.

Исходя из полученных данных, можем видеть, что стремление к евроинтеграции имеет тенденцию к ослаблению. В результате

соотношения данных 2005 и 2007 годов можно отметить, что нежелание дальнейшего объединения с другими странами-членами ЕС выразили граждане именно наиболее развитых стран-лидеров Евросоюза. Респонденты из Австрии, Бельгии, Великобритании, Норвегии, Финляндии, Швеции выразили это настроение традиционно (следует отметить, что оно даже усилилось в 2007 г.).

Таблица 1

Отношение граждан европейских государств к перспективам дальнейшего углубления интеграционных процессов в ЕС (по 10-балльной шкале)

(0 — объединение зашло слишком далеко, 10 — объединение необходимо продолжать)

Страна Европы	Частота (N)		Средний балл	
	2005 г.	2007 г.	2005 г.	2007 г.
1	2	3	4	5
Австрия	2098	2405	4,64	4,35
Бельгия	1733	1798	4,98	4,77
Болгария	–	1400	–	7,33
Великобритания	1783	2394	4,58	4,18
Греция	2016	–	6,47	–
Дания	1410	1505	5,79	5,77
Эстония	1680	1517	5,26	5,37
Ирландия	2050	1800	5,67	4,94
Исландия	488	–	5,23	–
Испания	1495	1875	5,97	5,72
Кипр	–	995	–	6,96
Латвия	–	1960	–	4,81
Люксембург	1532	–	3,78	–
Нидерланды	1847	1889	5,27	5,05
Германия	2757	2916	5,19	4,76
Норвегия	1703	1750	4,83	4,73
Польша	1558	1721	6,66	6,72
Португалия	1643	2222	5,14	5,35
Россия	–	2473	–	5,42
Румыния	–	2139	–	7,48
Словакия	1291	1766	6,26	5,93
Словения	1235	1476	5,83	5,61
Венгрия	1319	1518	5,66	5,02

Продолжение таблицы

1	2	3	4	5
<i>Украина</i>	<i>1520</i>	<i>2002</i>	<i>6,46</i>	<i>6,10</i>
Финляндия	1977	1896	4,40	4,34
Франция	1756	1986	5,07	4,74
Чехия	2652	–	5,50	–
Швейцария	2052	1804	5,37	5,34
Швеция	1833	1927	4,54	4,81

Примечание: в таблице представлены результаты двух волн мониторингового исследовательского проекта «Европейское социальное исследование» (European Social Survey), в котором принимают участие более 20 европейских государств, в т.ч. и Украина¹.

Из числа положительно настроенных к углублению интеграции в лагерь ее противников в 2007 г. перешли Германия, Франция и Ирландия (показательным является тот факт, что первые два государства являются фактически отцами-основателями ЕС). С положительно настроенного на рубежно-нейтральный уровень по отношению к перспективам евроинтеграции перешло общественное мнение граждан Нидерландов и Венгрии. Все это в определенной степени свидетельствует о нежелании углубления отношений более развитых государств-членов ЕС с вновь принятыми (что совсем не исключает намерений использования их ресурсов — трудовых, сырьевых, научного потенциала и др.). Эта ситуация верно была охарактеризована Н. Паниной: «Бедные хотят интегрироваться с богатыми, которые принимают этот порыв к единению с заметно меньшим энтузиазмом» [Панина, 2006]. Например, наибольший уровень неодобрения дальнейшего объединения со странами-членами ЕС продемонстрировали граждане Люксембурга (который, кстати, также принимал участие в создании фундамента ЕС в 1951 г. в виде Европейского объединения угля и стали). Однако неучастие Люксембурга во второй волне Европейского социального исследования (2007 г.) не позволяет проследить изменения в общественном мнении его граждан. Это же относится к Латвии, граждане которой в 2007 г. дали средний ответ по вопросу объединения ЕС менее 5 баллов, но отсутствие данных за 2005 год не позволяет проследить изменения.

Что касается стран, граждане которых продемонстрировали в своих ответах большее стремление к интеграции ЕС, то в их числе, преимущественно, «новые» члены. Это Болгария, Эстония, Польша, Румыния, Словакия, Словения (показательным является факт, что все они относятся к восточноевропейским странам. Интересно, что

положительно к объединению ЕС его члены, которые условно можно отнести к «среднему звену», — Испания, Португалия, Дания, Греция (только один показатель за 2005 г.), Кипр (один показатель за 2007 г.). Можем предположить, что основаниями такой лояльной позиции по отношению к углублению евроинтеграции являются несколько факторов: 1) эти страны имеют средний уровень экономического развития, интеграция выгодна их экономическим системам (Кипр, Греция, Португалия); 2) они далеки от проблем восточноевропейских членов ЕС (Дания, Испания); 3) экономическим структурам этих стран выгодно использовать недорогие трудовые ресурсы восточноевропейских стран (Испания, Португалия).

После рассмотрения двух основных линий внутриевропейских противоречий отметим зоны региональных конфликтов. Можно с уверенностью утверждать, что в рамках Евросоюза нет ни одной страны, у которой не было бы региональных проблем. Эти проблемы связаны как с наличием высокого уровня самоидентификации региональных сообществ, связанных с обладанием независимости и собственной государственности в прошлом, так и с претензиями (которые могут быть и в латентной форме) на этот регион со стороны другого государства. Если попытаться проанализировать региональную палитру всего Евросоюза с рассмотрением специфических черт регионов и причин регионализации, то это может существенно увеличить объем данной статьи. Поэтому ограничимся перечислением *наиболее известных* проблемных регионов с достаточно четко выраженной региональной самоидентификацией и направленностью на: 1) отделение и получение независимости; 2) автономизацию, расширение прав и полномочий, защиту прав в рамках государства. К таковым относятся:

1. Шотландия, Северная Ирландия, Уэльс, Корнуолл (Великобритания);
2. Эльзас, Савойя, Бретань, Корсика (Франция);
3. Бавария, Нижняя Саксония (Германия);
4. Галисия, Андалусия, Астурия, Каталония, страна Басков (Испания);
5. Фрисландия (Нидерланды);
6. Скания (Швеция);
7. Западная Македония, Северный Эпир или Чамерия (Греция).

Помимо перечня отдельных регионов с четко определенной региональной самоидентификацией и ярко выраженными центробежными тенденциями следует отметить и страны, в которых имеются трудности во взаимоотношениях между конгломератами регионов:

1. Италия — противоречия между индустриальным Севером и аграрным Югом, а также проблемы с германоязычным Южным Тиролем и островными территориями Сардинии и Сицилии;

2. Определенные проблемы во взаимоотношениях Восточной (бывшая ГДР) и Западной Германии.

Также отметим страны, которые имеют серьезные региональные проблемы, ставящие под угрозу сохранение целостности государства в нынешнем его виде. К ним относятся:

1. Бельгия — противоречия между носителями двух основных языковых групп, проживающих во Фландрии и Валлонии;

2. территория бывшей Социалистической Федеративной Республики Югославия, после распада которой все без исключения бывшие составляющие СФРЮ втянуты в непрекращающиеся территориальные конфликты и вооруженные столкновения (Босния, Герцеговина, Косово, Истрия и др. регионы).

Отметим, что в данный перечень практически не попали государства Восточной Европы. Действительно, региональные конфликты на данном этапе малозаметны в этих государствах. Однако мы делаем поправку на непростые трансформации и сложные экономические условия, которые пришлось переживать восточноевропейским обществам до и после вступления в ЕС. Можем предположить, что фактор экономических проблем в этот период стал доминирующим и оттеснил на второй план трудности культурного, языкового характера и, соответственно, региональные конфликты (кроме территории бывшей СФРЮ). Хотя они есть и в Польше, и в Румынии, и в прибалтийских государствах, некоторые из них связаны с компактным проживанием венгерских общин на территории других государств. Что говорит о том, что восточноевропейские страны также не лишены региональных проблем, многие из которых находятся в латентном состоянии.

Также данные о современных региональных конфликтах можно соотнести с формами государственного устройства тех стран, в которых они отмечены (см. *табл. 2*).

Как можно видеть, форма государственного устройства от федерализма до унитаризма не является единственным решающим фактором для минимизации региональных конфликтов. То есть переход государства к федерализму или предоставление отдельным регионам статуса автономии не означает автоматического решения проблемы.

По факту региональные противоречия и конфликты есть как в федеративных государствах (Бельгия, Германия), так и в унитарных (Франция, Греция). Нельзя сбрасывать со счетов исторические, культурные (и особенно языковые), экономические факторы. При учете

всех этих факторов важно понимать, что именно политические механизмы позволяют дать начальный импульс, первый толчок к решению противоречий. Поэтому политические факторы, хотя и не могут быть единственными, но в то же время они являются одними из решающих в решении региональных конфликтов. Рассмотрим, как используют политические механизмы для минимизации и решения вышеозначенных конфликтов. (При этом сразу исключим из рассмотрения опыт развязывания «югославского узла», поскольку силовое решение проблемы является крайним и малоэффективным в долгосрочной перспективе).

Таблица 2
Формы регионального управления в Европе²

Федеративная система	Регионализованные унитарные государства	Унитарные государства, которые передают полномочия регионам	Классические унитарные государства
Австрия	Италия	Франция	Болгария
Бельгия	Испания	Нидерланды	Дания
Германия	Великобритания	Португалия	Финляндия
Швейцария			Греция
Югославия			Венгрия
			Норвегия
			Польша
			Швеция
			Респ. Ирландия

Прежде всего, главным механизмом в решении региональных конфликтов является сам Евросоюз с его принципами регионализации. В условиях нынешней объединенной Европы со снижением функциональной роли национальных правительств сепаратизм теряет всякий смысл. Возможно дистанцирование региона от своего центра (например, Шотландии от Лондона), но выход из государства становится практически нецелесообразным, поскольку само государство постепенно растворяется в составе ЕС, имеющего тенденцию к превращению из конфедерации государств в огромную федерацию регионов.

Теперь обратимся к фактам успешного решения региональных конфликтов отдельными европейскими государствами.

Региональные проблемы, сложившиеся исторически на Британских островах еще с периода раннего Средневековья, Лондон вплоть до конца XX века пытался решать довольно жесткими методами.

Для подавлення центробежных тенденцій предпринималось экономическое давление, политика переселения англичан на ирландские, шотландские территории, а также силовые варианты решения конфликтов с использованием полиции и армии в Северной Ирландии. Это удерживало проблему, на какой-то период затушевывало, но не решало ее. В единый узел были завязаны территориальные, этнические, религиозные, культурно-языковые противоречия. Начало процессу развязывания «узла» этих проблем было положено в 90-х гг., когда регионам, в которых были сильны центробежные тенденции, было предоставлено право формирования местных парламентов. В 1998 г. была создана Национальная ассамблея Уэльса. Также были воссозданы в 1998 г. Ассамблея Северной Ирландии (деятельность была приостановлена с 1972 г.) и в 1999 г. Парламент Шотландии (прекратил свое существование в 1707 г. с объединением Англии и Шотландии в Великобританию). Показателем эффективности этих мер является факт, что с 1998 г. конфликты в Северной Ирландии пошли на убыль. В 1993 г. валлийский язык был уравнен в правах с английским, после чего перепись 2001 г. отметила увеличение количества его носителей.

Испания состоит из регионов, которые в прошлом имели свою собственную государственность. Помимо кастильского (испанского) языка официальный статус в автономных областях имеют каталонский, валенсийский, баскский, галисийский, баlearский, аранский. В этом государстве широко используется система автономных сообществ (*comunidades autonomas*, АС). Права АС на самоуправление подразумевают:

- 1) гарантии собственной политической системы для каждого регионального сообщества, со своими учреждениями, действующими в пределах собственной юрисдикции независимо от общего курса государственных учреждений (например, собственная партийная система);
- 2) право на создание собственной юридической системы как подсистемы законов государства (систематизированный свод нормативных актов);
- 3) выработку собственной политики, основанной на принятии решений правящим большинством в органах региональной власти;
- 4) право участия в принятии решений на общегосударственном уровне;
- 5) финансовая автономия.

Так, например, Каталония, получившая статус автономии в соответствии с результатами каталонского референдума 25 октября 1979 г., имеет целый комплекс органов региональной власти (Женералитет)³. В него входят парламент и правительство. Президент Женералитета

является одновременно и главой исполнительной власти, и постоянным представителем Испании в Каталонии (в качестве такового он обязан утверждать законы Каталонии именем короля). Президент Жене­ралитета и правительство несут ответственность перед парламентом, который избирается на 4 года по пропорциональной системе и фактически является главным центром политической власти в регионе.

Швейцария состоит из кантонов, населенных носителями трех основных языковых групп (немецкий, французский, итальянский и ретороманский). Помимо факта признания всех этих языков государственными (на ретороманском языке говорит всего 1% населения страны), следует отметить, что в Швейцарии сильны традиции парламентаризма. При этом принятие решений в парламенте сочетается с практиками регулярного проведения общих и местных референдумов среди граждан.

Но даже на фоне этих достаточно регионализированных государств Германия является страной-образчиком регионального разнообразия. Вся ее история проходила под знаменем внутренних разломов, войн и конфликтов. Как верно заметила российская исследовательница-регионовед И. Бусыгина, «история Германии — это скорее история разъединения, нежели объединения, скорее история отдельных земель и территорий, нежели история страны»⁴. Все это разнообразие регионов было объединено в федеральную систему 16 земель. Каждая из них имеет свой парламент (ландтаг) (в двух городах-землях Гамбурге и Бремене — бюргершафты) и исполнительные органы власти, глав которых (премьер-министров) избирают ландтаги. Также в Германии существует практика не только политической, но и географической децентрализации верховной власти. Так, например, Федеральный суд находится в Карлсруэ, Федеральный административный суд — в Лейпциге, Федеральный суд по трудовым спорам, Федеральный общественный суд и Федеральный финансовый суд — в Мюнхене. Следует отметить, что германский федерализм не является средством решения этнических или языковых проблем. Германия — моноэтническая страна, население которой говорит на немецком языке (хотя он включает 24 диалекта). Тем не менее, в ФРГ региональным языком признан нижнесаксонский язык (с 1994 г. признан ЕС), а также языки национальных меньшинств датский, фризский и лужицкий. Федерализм решает главную задачу — достижение единства при сохранении разнообразия («Стать немцами, обладателями единого государства, оставаясь при этом баварцами, баденцами, вюртембержцами...»⁵).

В заключении данной работы можно сделать следующие выводы.

Первое. Обзор приведенных выше фактов свидетельствует об одновременном углублении процессов интеграции и регионализации в Европейском Союзе. ЕС из конфедерации государств трансформируется в федерацию регионов. Регионализация выполняет задачу не столько ослабления органов центральной власти, сколько создания новых, более высших форм надтерриториальной интеграции европейского сообщества путем кооперации близких друг другу (общая культура, история, экономическая база и т.п.) регионов, не взирая на их территориальную принадлежность к тому или иному государству. То есть, децентрализация государственной власти является всего лишь средством, необходимой платой для достижения более серьезной стратегической цели — интеграции европейского сообщества в единое целое.

Второе. Территориальные противоречия и региональные конфликты в современном Евросоюзе были разделены мной на два основных вида, которые получили условные названия «междинастических» и «постколониальных». Регионализация ЕС предназначена для решения проблем и для первого, и для второго вида конфликтов. Прежде всего, это связано с изменениями самоидентификации граждан государств-членов Союза. Фактически национальная идентичность и государственная принадлежность размывается (с перспективой полного ее нивелирования) между двумя уровнями самоидентификации — 1) региональной, культурно-локальной и 2) континентальной, культурно-цивилизационной (европейцы).

Третье. Были прослежены диспропорции между «старыми» и «новыми» (страны Восточной Европы) членами ЕС. Экономическое неравенство оказывает влияние на отношение к перспективам дальнейшего углубления евроинтеграции. Результаты опросов двух волн Европейского социального исследования (ESS) продемонстрировали меньшие показатели позитивного отношения к этим процессам среди респондентов из стран Западной Европы («старых» членов ЕС), чем среди опрошенных в Восточной Европе.

Четвертое. Опыт эффективного решения региональных конфликтов западноевропейскими государствами показал, что во всех рассмотренных случаях (Великобритания, Испания, Швейцария, Германия) использованы механизмы института парламентаризма и решения языкового вопроса. Не менее эффективным является применение политики географической децентрализации верховной власти (Германия) и легитимации решений власти через референдумы (Швейцария).

¹ Головаха Є. Соціальні зміни в Україні та Європі: за результатами «Європейського соціального дослідження» 2005–2007 роки. — К.: Інститут соціології НАН України, 2008. — С. 25.

²Томпсон Е. Регіони, регіоналізація та регіоналізм у сучасній Європі // Глобалізація. Регіоналізація. Регіональна політика. Хрестоматія з сучасної зарубіжної соціології регіонів / Укладачі І.Ф. Кононов (наук. ред.), В.П.Бородачов, Д.М.Топольсков. — Луганськ: Альма матер-Знання, 2002. — С. 97.

³Эспадалер Энрик Фоссас. Автономия Каталонии // Этнические и региональные конфликты в Евразии: в 3 кн.: Кн. 3 Международный опыт разрешения этнических конфликтов / Общ. ред. Б. Коппитерс, Э. Ремакль, А. Зверев. — М.: Весь Мир, 1997. — С. 280, 284–286.

⁴Бусыгина И.М Регионы Германии. — М.: РОССПЭН, 1999. — С. 24.

⁵Там само. — С. 26.