

# Европейское гражданство и решение вопросов национальной, социальной и культурной политики в рамках коммунитарных структур Европейского Союза

Смирнова Е.С.\*

Смирнов М.Г.\*\*

*«Всякое наше знание начинается с чувств, переходит к рассудку и заканчивается в разуме, выше которого нет в нас ничего.»*

И. Кант

Несмотря на значительные успехи в деле утверждения экономического и социального статуса граждан Европейского Союза (далее – ЕС), имеется ряд проблем, относящихся к сфере, затрагивающей надстроечные категории, например проблема создания общности нравственных ценностей, осознания принадлежности к высокому образцу европейской культуры, воспитания у граждан критического восприятия всякого рода национализма и ксенофобии.

Европейская интеграция задумывалась всеми ее творцами как *преодоление негативных проявлений национализма*. Идеологи этого исторического явления сразу разделились на два лагеря. Одни предлагали создание *федеративной Европы*, лозунгом действий второго лагеря стал принцип – *«Европа отечеств»*. В результате движение к объединению осуществилось по средней линии, сочетавшей в себе решительные интеграционные убеждения с классическими национально-государственными идеями.

---

\* Смирнова Елена Станиславна – к.ю.н., член Российской ассоциации международного права, член Ассоциации Европейских исследований.

\*\* Смирнов Михаил Гурамович – председатель Координационного Совета Молодежной российско-белорусской секции при Российской ассоциации международного права

В «Мюнхенских тезисах» 1987 г. сформулированы главные концептуальные положения «региональной идеологии». Если суммировать основные идеи этого важного документа, то можно выделить следующие положения:

- главная цель – сохранение и приумножение историко-культурной и этнорегиональной самобытности Европы;
- отождествление себя с гражданами «единой Европы», но через «региональное самосознание» («региональную идентичность»);
- создание «Европы граждан с равными возможностями» (подразумевается равенство всех граждан, например родившихся в заморских департаментах Франции, а не в Северном Рейне-Вестфалии), ликвидация «Европы граждан второго сорта»;
- отстаивание многообразия социальных форм ориентации «региональных коллективов» в качестве антипода экстремальной унификации в Союзе.

Важнейшим принципом в развитии «Европы регионов» как единого европейского движения, сохраняющего «единство в многообразии», остается принцип субсидиарности. Он введен в договорную базу ЕС и стал важнейшим принципом во всех сферах жизни граждан: будь то вопросы экономики, социальной политики или культуры. Тем не менее, даже соблюдение этого демократичного принципа не устраняет ряд сложностей при решении национальных проблем.

Одной из причин недовольства является присутствие в странах ЕС большого процента мигрантов. Проблема массовой иммиграции в Европе возникла после второй мировой войны, когда началось привлечение иностранной рабочей силы. Этот процесс рассматривался как временное явление, способное ликвидировать нехватку трудовых ресурсов, необходимых для восстановления экономики. Использовалась дешевая иностранная рабочая сила на низкооплачиваемой и неквалифицированной работе, не пользовавшейся спросом у коренного населения.

К концу 70-х годов XIX века иммиграция становится постоянным и неотъемлемым фактором социально-экономического и политического развития крупнейших стран Европы. Национализм, как существенный фактор развития западноевропейских государств, проявил себя именно в эти годы, в большей степени в связи с переживаемым большинством стран Европы экономическим кризисом.

Нехватка рабочих мест, нежелание работодателей увеличивать заработную плату зачастую за счет появления мигрантов, как легальных, так и нелегальных, тесные контакты азиатских и африканских диаспор, привлекающих в страны Европы своих бывших сограждан, быстрая криминализация общества – все эти факторы способствуют нарастанию волны национализма. Необходимо отметить, что в настоящее время в Европе 15% бедных (по данным Евростата, более чем 52 млн. человек) в странах Европейского Союза имеют условия проживания ниже прожиточного уровня<sup>1</sup>. Отсюда враждебное на бытовом уровне отношение к мигрантам не только первого, но и второго, и третьего поколений, проживающих постоянно в странах Европы, свободно владеющих государственным языком, зачастую не выделяющихся из остальной части населения ни поведением, ни образом жизни.

По мнению исследователей, в Западной Европе в настоящее время сохраняется, и даже усиливается расистская враждебность по отношению к иммигрантам из Африки или Южной Америки<sup>2</sup>. Согласно прогнозам, в ближайшие 15 лет количество мигрантов в Европе может увеличиться примерно на 13 млн. человек. В этих условиях особое значение приобретают вопросы правового регулирования миграционных процессов, включая проблемы занятости, образования, социальной адаптации и ассимиляции иммигрантов<sup>3</sup>.

На государственном уровне также возникают всевозможные сложности с закреплением национального статуса этих лиц. На примере Германии рассмотрим, каким же образом решается эта проблема. Немецкая иммиграционная политика при решении подобных задач опирается на две установки: интеграция уже проживающих в стране иностранцев и ограничение дальнейшего притока иностранцев, включая помощь в добровольной репатриации и даже реинтеграции репатриантов на родине. Основой такого положения считается обновленный *Закон об иностранцах*, вступивший в силу 1 января 2000 г. Он призван ограничить приток новых иностранцев из «третьих стран» и облегчить реинтеграцию уже находящихся в Германии, в т.ч. упростить процедуру получения

<sup>1</sup> Premier rapport sur la cohesion economique et sociale 1996. Commission Europeenne. Brux.-Lux., 1996, p. 45.

<sup>2</sup> Dogan M. Comparing the decline of nationalism in Western Europe / 1993. Vol. 45, No. 2, p. 177.

<sup>3</sup> Forum / Issue. No. 1. October. 1996.

германского гражданства. Срок, достаточный для подачи ходатайства для получения гражданства, снижен с 8 лет до 5 для взрослых, до 5 для детей и до 3 лет для иностранцев, состоящих в браке с немецкими гражданами. Власти Германии впервые перестали требовать отказа от прежнего гражданства: фактически легитимизирован институт двойного гражданства<sup>4</sup>.

В то же время в результате макроструктурных просчетов в стране вновь образовался дефицит рабочих рук, а вернее – умов. Дефицит программистов и других специалистов в области компьютерных технологий насчитывает несколько десятков тысяч человек, что заставило в свое время канцлера ФРГ *Г. Шредера* выступить с радикальной инициативой: пригласить специалистов из Индии (иногда упоминается и Россия). Итак, можно сказать, что эту «бочку Данаид» никогда не заполнить, т.е. решение проблемы носит незавершенный характер.

Необходимо отметить, что одновременно усиливают свои позиции партии, связанные с движениями национальных меньшинств – корсиканцев, шотландцев. При этом национализм предстает *в форме крайнего регионализма* – например, программа шотландского националистического движения провозгласила шотландское гражданство для всякого жителя вне зависимости от этнической принадлежности<sup>5</sup>.

Британское и французское национальное чувство, основанное в большей степени на осознании уникальности собственного национально-государственного опыта, вызвало в 60-80 –е гг. некоторое торможение европейского интеграционного процесса. В 1954 г. Французский парламент отказался ратифицировать общеевропейский оборонительный договор, в 60-е годы также имел место многомесячный бойкот всех институтов ЕЭС<sup>6</sup>. Следует отметить, что Франция представляет собой государство (среди экономически развитых государств ЕС), которое в наибольшей степени стремится к сохранению национальной идентичности. В недавнее время в стране был принят закон, запрещающий использование иностранных слов (в основном английских). Французы должны привыкнуть к употреблению французских эквивалентов столь рас-

<sup>4</sup> Русская мысль. Paris. 8-14 июня 2000. № 4321.

<sup>5</sup> *Brand G.* The National Movement in Scotland., London., p. 16.

<sup>6</sup> См.: *Тэвдой-Бурмули А.И.* Европейский национализм в контексте европейской интеграции. М., 1996. С. 6.

пространенных выражений, как, например, «хит-парад», «ток-шоу», «плейер». Новый закон был призван дополнить законодательство 1975 г., согласно которому любая иностранная фраза в рекламе или на торговом ярлыке должна сопровождаться переводом на французский язык. Начиная с 1975 г., за это штрафуются ежегодно 100-200 компаний и частных лиц. По новому закону сумма штрафа значительно возросла<sup>7</sup>. Можно привести немало примеров, подчас даже кажущихся курьезными, когда в отдельных государствах проявляет себя большое стремление граждан сохранить свою национальную идентичность. Настоящая статья имеет иные цели.

Постараемся дать ответ на следующие вопросы. Какие же меры по борьбе с проявлениями национализма предпринимаются в рамках Европейского Союза? Следует ли стремиться к максимальному нивелированию национального чувства?

\*\*\*\*\*

На протяжении полувека интеграционный процесс находится под пристальным вниманием европейских интеграционных структур. Прежде всего необходимо отметить, что институты ЕС регулирование политических и культурных аспектов проблем национальных меньшинств осуществляют в рамках международно-правовых актов, в особенности – *Европейской конвенции о правах и основных свободах человека* 1950 г., дополненной Протоколом о национальных меньшинствах от 1961 г.

Правовой фундамент деятельности Европейского Союза в данном направлении в настоящее время также составляет принятая Европейским Парламентом в 1989 г., Декларация основных прав и свобод, базирующаяся на положениях учредительных Договоров, конституций государств – членов Европейского Союза, иных международных актов, а также на постановлениях Суда ЕС. В рамках Европейского Союза осуществляется комплекс политико-юридических мер, препятствующих распространению националистических настроений.

В 1975 г. в Брюсселе по инициативе национальных политических партий Бретани, Уэльса, Эльзаса, Баскского региона было создано *Бюро непредставленных наций Европы*, функциями которого

---

<sup>7</sup> Европа. 1994. №5 (16). Сентябрь – октябрь. С. 26.

являются координация деятельности коренных этнических меньшинств, отстаивание их интересов на общеевропейском уровне<sup>8</sup>. Страна Басков, Каталония, Шотландия, имея статус кризисных регионов, получают помощь по каналам ЕС. Корсика финансируется в рамках *программы помощи менее развитым странам*.

Активизация усилий коммунитарных институтов с целью сдерживания националистических взглядов совпадает с серединой 80-х годов. В январе 1986 г. Европейский Парламент заслушал отчет специальной Комиссии о росте расистских и фашистских настроений в Европе и принял осуждающую эти тенденции, резолюцию. В июне 1986 г. Европейский Парламент, Совет ЕС, Комиссия ЕС и представители государств-членов выступили с совместной Декларацией, в которой констатировали опасность распространения в Европе идей расизма и призвали правительства государств-членов совместно принять необходимые контрмеры. Проект европейского партнерства 1987 г. также предусматривал наращивание межрегиональных связей и создание Комитета регионов как консультативного органа Сообщества.

Среди последующих актов, направленных на борьбу с национализмом, можно назвать: *резолюцию Европейского Парламента о борьбе с расизмом и ксенофобией (9 февраля 1989 г.)*; *резолюцию Европейского Парламента о борьбе с расизмом и ксенофобией, одобренную Европейским Советом (27 июля 1989 г.)*; *решение Совета и Представительства правительств государств-членов о борьбе с расизмом и ксенофобией (29 мая 1990 г.)*; *Декларацию Европейского Совета о расизме и ксенофобии (10 декабря 1991 г.)*; *резолюцию Европейского Парламента по поводу распространения ксенофобии, расизма и антисемитизма в странах ЕС (30 октября 1992 г.)*; *Декларацию Европейского Совета в Эдинбурге с осуждением национальной нетерпимости (12 апреля 1993 г.)*; *резолюцию Европейского Парламента о возрождении расизма и ксенофобии в Европе и об опасности ультраправого экстремизма (21 апреля 1993 г.)* и др.

Как отмечают российские ученые, нередко эти акты дублируют друг друга, что заставляет сделать предположение о недостаточной их эффективности<sup>9</sup>. Вместе с тем, нельзя не отметить своевре-

<sup>8</sup> Forster Ch .R. The unpresented Nations in: Nations without a State. N.-Y.,1980. P. 2.

<sup>9</sup> Тэвдой-Бурмули А.И. Европейский национализм в контексте европейской интеграции. М., 1996. С. 27.

менность их появления и настойчивое желание европейских структур сдерживать проявления национализма.

Проводя скоординированную работу по проблеме иммиграции, коммунитарные институты направляют программы содействия в русло национального подъема. Например, 25 марта 1994 г. Европейский Парламент принял *резолуцию по проблеме обучения детей иммигрантов их родному языку*, а Комиссия ЕС опубликовала доклад на аналогичную тему.

В 1997 г. Европейское бюро по малоупотребляемым языкам поддержало программу «Ариан», цель которой – выпуск книг и другой печатной продукции на таких языках (баскском, каталонском и др.) и оказание поддержки при переводах. «Ариан» – первая программа Европейского Союза, располагающая особым бюджетом, целиком рассчитанным на помощь лингвистическим меньшинствам<sup>10</sup>.

\*\*\*\*\*

Сфера социальной защиты населения, как составляющая политики коммунитарных структур ЕС, направленной на устранение причин недовольства руководством ЕС, также заслуживает тщательного изучения. Остановимся лишь на некоторых аспектах этой проблемы.

Важную роль в деле координации социальной защиты граждан ЕС играет созданная в 1993 г. по инициативе Комиссии ЕС информационная сеть, получившая название *«проект TESS»: обмен данными в социальной области*.

В случае миграции гражданина ЕС из одной страны в другую в базу данных заносится информация, касающаяся его статуса и социальных льгот в обеих странах. Эти данные передаются соответствующим органам, упрощая оформление. Задача TESS – обобщить все социальные данные. В результате этого нововведения каждый работающий европеец будет иметь досье, где будет собрана информация относительно его места в системе социальной защиты и полагающихся ему льгот. Таким образом, каждому работнику гарантировано предоставление информации в отношении его прав, в какой бы стране он ни обосновался. К концу трудовой де-

---

<sup>10</sup> См. подробнее: Европейский Союз: факты и комментарии. Выпуск 4 (9), М., 1997. С. 18.

тельности его право на пенсионное обеспечение будет осуществлено с учетом всех видов деятельности в каждой из стран. Можно сделать вывод о том, что действие системы TESS является большим вкладом в дело координации социальной политики.

Следующей в хронологическом порядке и тесно связанной с предыдущей является принятая в 1994 г., программа *EURES - Европейская служба занятости*. Через эту сеть осуществляется эффективный обмен информацией в масштабе Союза о спросе и предложении рабочих мест, об изменении на рынке труда. Благодаря действию названной сети трудящийся может получить информацию о вакантных рабочих местах в любой стране. Программа позволяет трудящимся эффективнее использовать свое право на перемещение при трудоустройстве<sup>11</sup>. Крупные компании имеют возможность приглашать рабочих более целенаправленно. Программа EURES устраняет существующие на рынке труда структурные барьеры и способствует развитию связей между профессиональной подготовкой и занятостью. Немаловажное значение имеет освещение в прессе проблем, связанных с безработицей. Каковы общие правила для безработных Европы? Какое государство обязано выплатить рабочему-мигранту пособие в случае увольнения по разным причинам? Вопросы такого порядка подлежат опубликованию на страницах периодической печати<sup>12</sup>.

Прошли годы и даже десятилетия, прежде чем выкристаллизовалась современная концепция единого европейского социального пространства – «человеческого измерения ЕС». Работник, являющийся гражданином иного государства – члена ЕС, получил те же права и преимущества, что и местные жители, включая право на получение жилья (в том числе в муниципальных домах). Социальная программа «*Еврожилье*» предусматривает обеспечение малоимущих слоев населения квартирами, в эту категорию входят и рабочие-мигранты<sup>13</sup>. Работники и члены их семей имеют право на все выплаты, студенческие стипендии, пособия на детей и льготы при проезде в общественном транспорте. Их супруги могут так же свободно находить себе работу или открывать собственное дело,

<sup>11</sup> См.: Каргалова М.В. Строительство единого социального пространства ЕС // Государство в Западной Европе: перспективы и перспективы. М., 1999. С. 24.

<sup>12</sup> The community provisions on Social Security // European commission. Br.-Lux. 1995. P. 5.

<sup>13</sup> Social Europe magazin. July. 1996. № 4.

дети имеют право на обучение в школе и профессиональную подготовку на общих основаниях.

В ноябре 1996 г. в государствах Европейского Союза начала действовать первая фаза программы «Граждане - прежде всего». Цель ее – обеспечить население стран – членов ЕС максимально полной и объективной информацией о праве граждан ЕС на проживание, работу и обучение в любой стране, способствовать всесторонней интеграции граждан Европейского Союза<sup>14</sup>. Как можно судить по материалам зарубежной прессы, реализация названной программы осуществляется успешно, результатами ее воспользовалась значительная часть населения европейских государств<sup>15</sup>.

Масштабные усилия предпринимаются с целью информирования фирм, специалистов и граждан о новых правах, обусловленных созданием единого рынка. В этом отношении особенно ценным был вклад *Евро-Инфро центров*, учрежденных в рамках ЕС, и баз данных *CELEX* и *INFRO*, открытых для общества и предоставляющих быстрый доступ к законодательным источникам ЕС и актам, регламентирующим функционирование общего рынка.

\*\*\*\*\*

В рамках заявленной проблемы представляется возможным остановиться более подробно на вопросе правового *регулирования молодежной политики* в рамках ЕС. В связи с этим уместно вспомнить слова Г. Колля: «В центре наших усилий должно стоять молодое поколение; ему предстоит завершить начатое нами дело создания единой Европы»<sup>16</sup>. Молодежная образовательная политика базируется главным образом на рекомендациях, закрепленных в статье 126 (образование) и статье 127 (профессиональная подготовка), включенных в Маастрихтский договор. Решения в этой области принимаются квалифицированным большинством на основе общепринятой процедуры, предусмотренной статьей 189 «b» Договора. Основные руководящие институты – Генеральный директорат и Комитет по образованию Совета ЕС. Ключевой проблемой и главным фокусом всех забот и усилий при решении про-

<sup>14</sup> См.: *Смирнова Е.С.* Европейское гражданство-идея и практическая реализация // Журнал российского права. 2000. № 1.

<sup>15</sup> Европейский обзор. Брюссель, декабрь 1997. № 47. С. 8.

<sup>16</sup> *Kohl H.* Die Eropaischaft – Bilanz und Perspective // Europa - unsere Zukunft. Herlord, 1990. S. 36.

блем молодежи остается борьба с безработицей. Правовая база деятельности в области профессиональной подготовки была заложена еще в *Договоре об учреждении ЕОУС*, где речь шла об организации профессиональной переподготовки рабочих угольной и сталелитейной промышленности. Вопросам профессиональной подготовки в отдельных отраслях экономики были посвящены некоторые статьи *Договора о ЕЭС* (статьи 41, 118 и 125) и *Договора о Евратоме* (статья 9). Первый из этих Договоров также заложил правовую основу для создания *европейской системы взаимопризнания дипломов* (статья 57). В этих документах еще не возникал вопрос о проведении целостной политики в области профессионального обучения. Подобные меры рассматривались как часть политики формирования общего рынка и нейтрализации его негативного воздействия на занятость в некоторых отраслях промышленности и региона.

Такие направления, как «образование и молодежь», не нашли отражения в учредительных договорах. Только в Преамбуле и статье 2 Договора о ЕЭС содержались самые общие положения об устранении «разделяющих Европу барьеров» и развитии «тесных связей между государствами».

Практическая деятельность Сообществ на всех трех направлениях началась вскоре после их учреждения. Первая крупная программа начала действовать уже в 1963 г. – «*Программа обмена молодыми рабочими*». Создание *Европейского центра развития профессионального обучения* (CEDEFOP) в середине 70-х годов, а также открытие *Европейского университетского института* во Флоренции стали важной вехой в деле формирования молодежной политики ЕС.

К середине 80-х годов политика в области образования начинает реализовываться более активно. Вступили в действие такие программы в области профессионального обучения, как: *Евротехнет* (1985 г.) – внедрение новых технологий в систему обучения; *Петра* (1987 г.) – начальная профессиональная подготовка; *Форс* (1987 г.) – последующая профессиональная подготовка; акция *Ж. - Монне* (1990 г.) – межуниверситетское сотрудничество. Одновременно были предприняты инициативы, ориентированные на молодежь. Программа «*Молодежь для Европы*» включает обмен, слеты, программу добровольцев (т.е. поездки молодежи в другие европейские страны для проведения различного рода акций), пилотные проекты «инициативы молодежи».

Предметом особой озабоченности органов ЕС стала *проблема занятости*: в течение 1995-1999 гг. средний уровень безработицы в ЕС держится на отметке 10-11% рабочей силы, но в Испании и Финляндии он выше – 20,9% и 15% соответственно. В настоящее время мало надежд на получение работы для молодежи в следующих странах: Испании(40%), Италии(32%), Ирландии(28%), Бельгии(20%), Великобритании (17%), Голландии (15,5 %) (в скобках указана доля молодых людей, безуспешно пытающихся решить проблему занятости). Показатель экономической активности молодежи в возрасте от 15 до 25 лет во Франции составляет менее 20 %, в то время как в Германии он достигает 51%, Великобритании – 63, 7 %, а в США – 57%<sup>17</sup>.

Безусловно, отмеченное свидетельствует о нереализованных возможностях молодого поколения граждан ЕС в рамках коммуни-тарных структур<sup>18</sup>. Внимание европейских политиков и правове-дов к человеческому фактору заключается в разработке наднацио-нального механизма в целях обеспечения предприятия более мобильной, высокопрофессиональной рабочей силой, способной к принятию самостоятельных решений. Образование *Социального фонда ЕС* способствует более интенсивной профессионально-тех-нической переподготовке в кризисных отраслях промышленности – угольной и металлургической, а также в сельском хозяйстве. Это обусловило направление в 1984 г. 85% средств Социального фон-да на реализацию программы профессионально-технической под-готовки молодежи в возрасте до 25 лет, при этом на нужды более отсталых регионов выделялась большая часть средств. Еще с 1978 г. в странах ЕС начинают выделяться субсидии при найме на работу молодежи, имеющей статус безработных<sup>19</sup>.

Общеобразовательные программы дали возможность почти 60 тыс. молодых людей воспользоваться стипендиями для учебы в других странах. Реализуется ряд программ ЕС, направленных на усиление обмена студентами, молодыми рабочими<sup>20</sup>. Можно надеяться на то, что подобные мероприятия повысят шансы моло-дых на получение рабочих мест в рамках единой Европы.

---

<sup>17</sup> Majnone d Inrignano B. Vers la lutte des ages? . P. 94.

<sup>18</sup> Mounicq J.- Ch. Que vont devenir nos chers privileges ? // Revue des deux mondes. P., 1998. No. 6. P. 145.

<sup>19</sup> La construction de la paz // Tiempo de paz. Invierno, 1996.

<sup>20</sup> Wogau K. von Binnenmarkt 1992. Die «stille Revolution» // Europa. Herford, 1989. S. 82.

Среди документов, разработанных структурными органами ЕС, заслуживает особого внимания *Меморандум Комиссии «К новому партнерству между молодежью и Европейским сообществом»*, принятый в 1990 г. и имеющий цель помочь молодежи найти свое место в обществе<sup>21</sup>.

Целью политико-правовой деятельности ЕС является развитие сотрудничества между учебными заведениями; организация обменов студентами, преподавателями; проведение конференций, слетов, а также учебных курсов по европейской истории, культуре, развитие систем обучения неблагополучных детей.

Особенность политики Сообщества состоит в том, что его действия носят характер дополнительных и поощрительных. В области профессиональной подготовки ЕС призван «поддерживать и дополнять действия государств-членов» (пункт 1 статьи 127 Договора о ЕОУС); в области профессионального образования его компетенция еще более ограничена и представляет собой «поощрение сотрудничества между государствами-членами и поддержку их действий, при всемерном уважении к культурной и языковой специфике национальных систем образования» (пункт 1 статьи 126). В обеих областях полностью сохраняется право государств-членов самостоятельно определять содержание и организацию систем образования и профессиональной подготовки.

Взаимное признание дипломов как составляющая политики ЕС, направленной на создание достойного уровня жизни молодых граждан Европы, по нашему мнению, также заслуживает определенного интереса.

Европейским Парламентом в 1992 г. было одобрено введение единой системы признания дипломов об общем образовании. При этом было подчеркнуто, что принимаемая мера особенно важна в отношении мигрантов, которые зачастую не знают о своих правах в этой области. В результате около 11 тыс. граждан получили возможность признания дипломов в Европейском Союзе.

Для устранения некоторых расхождений в университетских программах обучения организовываются специальные курсы для выравнивания уровней образования, а также для проверки способностей. Такие стандарты предусмотрены Директивой 1992 г. Особое внимание в таких случаях уделяется всем «неакадемическим»

---

<sup>21</sup> Eurobarometer. 21 June 1991, p.16.

квалификационным документам, подтверждающим право на ремесленную и торговую деятельность.

Политика в сфере образования включает сотрудничество с международными организациями: Советом Европы, ЮНЕСКО – а также с третьими странами. Большинство акций рассчитано на сотрудничество с Кипром, Мальтой и странами Центральной и Восточной Европы. Некоторые программы открыты для России и других стран СНГ. С этой целью в 1990 г. в Турине был создан *Европейский фонд профессиональной подготовки* (Fondation européenne pour la formation), занимающийся координацией сотрудничества со странами Центрально-Восточной Европы и СНГ.

В основных направлениях политики в области образования на период 2000-2006 гг. первостепенное внимание уделено мерам, направленным на расширение доступа к образованию всех слоев населения, а также внедрению новых технологий и методов обучения. В частности, эта программа затрагивает не только «физический обмен», но и «виртуальное» общение с использованием новых достижений в *области информационных и коммуникационных технологий*.

\*\*\*\*\*

Помимо экономического и политического уровней, деятельность коммунитарных структур ЕС затрагивает также культурную сферу, имеющую особое значение для формирования мировоззрения молодого поколения европейских граждан. По словам *А. Тойнби*, «культурный элемент представляет собой душу, кровь, сущность цивилизаций. В сравнении с ним экономический, и тем более политический, кажутся искусственными, несущественными, заурядными созданиями природы и движущих сил цивилизаций»<sup>22</sup>.

Формирование общеевропейской политики в области культуры относится к 80-м годам, когда Европейский совет в Штутгарте принял торжественную декларацию, в которой поддерживалась необходимость расширения знаний о европейской истории и культуре для «формирования европейского сознания», развития европейского сотрудничества между государствами. Предлагалось определить те области, в которых Сообщество могло бы проводить совместные акции. С 1985 г. была введена *акция «Столица*

---

<sup>22</sup> Тойнби А. Постигание истории. М., 1992. С. 356.

европейской культуры», начали проводиться европейские конкурсы скульптуры. В 1989 г. принята рекомендация о проведении общей политики в области «книги и чтения» (регулирование цен на книги, развитие издательской деятельности, развитие и сотрудничество библиотек). С 1983 г. начал действовать *проект Эмблематик*, в рамках которого Комиссия выделяет значительные средства на реставрацию наиболее значимых памятников архитектуры.

Вступление в силу Маастрихтского договора 1992 г. вводит новое юридическое измерение *культурной политики*, дополненное разделом «Культура» в Договор о ЕЭС (статья 128), которая отныне представляет собой один из инструментов, предназначенных для воплощения идеи единого гражданства в ЕС<sup>23</sup>. Цель ее состоит в том, чтобы укрепить осознание принадлежности к единому сообществу населения Европы, устранить проявления национальной нетерпимости. Особенное внимание предполагается уделять при этом молодым гражданам ЕС. В задачи Сообщества входит содействие культурному сотрудничеству между государствами-членами, а также с третьими странами и международными организациями. Основными институтами являются: Генеральный директорат и Комитет по культуре Совета ЕС, созданный в 1988 г.

Единая политика в области культуры имеет несколько целей. Она направлена на сохранение культурного наследия европейских стран, на поддержку и развитие современного культурного творчества, а также на расширение доступа граждан Европы к достижениям культуры. В то же время акции ЕС в сфере культуры никоим образом не направлены на культурную унификацию. Официально провозглашается уважительное отношение к культурному и языковому многообразию европейского континента, ко всем народам.

Программа действий ЕС в области культуры принята Советом и Парламентом по предложению Европейской Комиссии, с учетом точки зрения Комитета Регионов. Речь идет о сфере интересов, которые конституционно являются чрезвычайно чувствительными для некоторых стран-участниц, особенно Германии и Бельгии.

С целью официального оформления этой акции, Европейская Комиссия в программе, разработанной в 1994 г., выделила три

---

<sup>23</sup> См.: *Сорз Б.* Европейский Союз и политика культуры // Европейская интеграция, большая гуманистическая Европа и культура. М., 1998. С. 218.

привилегированных направления: культурное достояние, книга и чтение, художественное творчество. Эти приоритеты учтены в программах «Калейдоскоп», «Ариан» и «Рафаэль»<sup>24</sup>.

В качестве примера можно привести поддержку, оказанную коммунитарными структурами ЕС в рамках программы «Калейдоскоп» Молодежному оркестру Европейского Союза. Более 140 молодых музыкантов из всех стран ЕС каждый год отбираются для участия в летнем турне не только по странам Европы, но и по всему миру. Эта акция должна продемонстрировать возможности ЕС в объединении усилий по развитию общеевропейской культуры<sup>25</sup>.

Программа «Ариан» включает получение приза, присуждаемого лучшей литературной продукции и переводам, стипендии за перевод театральных работ, предназначенных для постановки. Заявки на участие публикуются в «Официальном журнале Европейского Сообщества», к участию приглашаются все граждане ЕС, независимо от национальной принадлежности. Предпочтение при определении лучших работ отдается молодым талантам.

Программа «Рафаэль» способствует сохранению и использованию движимого и недвижимого европейского культурного достояния. В рамках этой программы принимаются меры по расширению доступа к европейским музеям, приданию большего значения культурному наследию и мобильности специалистов.

В русле культурной программы проводится практика студенческих и молодежных трансъевропейских обменов – программы «Сократ», «Темпус», «Эразмус», «Комениус», «Леонардо да Винчи», «Молодежь для Европы». Цель программы «Сократ» – улучшить качество образования усилением кооперации между странами ЕС. Она охватывает все уровни обучения, от начальной школы до послевузовского образования. Вторая часть программы «Комениус» призвана объединять самых маленьких граждан Европы – от дошкольников, проходящих подготовительную программу, до выпускников школы. Тематическими областями, составляющими основу этого проекта, являются: культурное наследие, защита окружающей среды, наука<sup>26</sup>.

Коммунитарная программа по изучению иностранных языков «Лингва», как часть программы «Сократ», призвана способство-

<sup>24</sup> Там же. С. 220.

<sup>25</sup> Europe on the move // European Union. Br.-Lux., 1998.

<sup>26</sup> См.: Кригуль Е.В. Молодежная политика ЕС. Екатеринбург, 1994.

вать улучшению качества языкового преподавания народов ЕС. Особое внимание уделяется менее используемым и преподаваемым языкам в ЕС.

Работа в секторе аудиовизуальных средств привела к появлению директивы «Телевидение без границ», которая устанавливает условия свободного движения телевизионных программ по территории ЕС. Правовое регулирование осуществляется по двойному принципу: свободный прием телевизионных передач и единое законодательство для их распространителей. Названные акции укрепляют сознание европейской идентичности, особенно перед лицом американской конкуренции.

Суть европейской культурной политики сводится к приданию этому процессу транснационального характера при сохранении национальной самобытности. К финансированию этих мероприятий привлечен Европейский инвестиционный банк и Европейский фонд реконструкции и развития.

\*\*\*\*\*

*Ж. Монне* отмечал, что если бы предстояло вновь переосмыслить весь европейский интеграционный процесс, то он посоветовал бы начать с культуры, а не с угля и стали. Слова, сказанные основателем новой объединенной Европы, имеют особую значимость в настоящее время, когда результаты экономического процветания, помимо патетического восхваления, получают критические отзывы различных оппонентов о недостаточности мер, принимаемых в сфере правового закрепления идеологических основ сообщества, в сферах, направленных на устранение национализма<sup>27</sup>.

В статье нами сделана попытка, лишь в общих чертах раскрыть те усилия, которые прилагают структуры ЕС в деле формирования гражданского сознания населения ЕС, рассмотрены мероприятия, которые проводятся ЕС с целью недопущения безработицы, влекущей за собой недовольство политикой ЕС, проявление национализма в отношении трудящихся-мигрантов из других стран ЕС.

Необходимо отметить, что поддержка европейской национальной идеи имеет определенную закономерность: наибольшее число негативных ответов в вопросе поддержки европейской интеграции демонстрируют правые политики (9%, позитивных ответов – 57%),

<sup>27</sup> См.: *Смирнова Е. С.* Европейское гражданство – множественное в едином. М., 2001.

лица с наименьшим уровнем образования (8% и 52%), лица с наименьшим уровнем доходов (8% и 52%)<sup>28</sup>. Наименьший процент отрицательных ответов приходится на группу высокообразованных респондентов (4%, позитивных ответов – 73%).

Культурная и национальная самобытность, как утверждает *С. Хофман*, остаются в настоящее время столь же прочными, что и всегда. Преданность Европе, доминирующая над преданностью стране, встречается лишь в редких случаях «увлеченных еврократов»<sup>29</sup>. Национализм же очень часто называют самой могущественной идеей современного мира<sup>30</sup>. Национальное государство – главное воплощение принципа национализма – остается в глобальном масштабе краеугольным элементом современного мира. Решение основных проблем формирования национального самосознания видится в отдаленной перспективе.

Безусловно, кропотливая и долговременная работа всех коммунитарных структур ЕС по закреплению в самосознании граждан ЕС идеологической концепции единого гражданства, стремление к устранению негативных, препятствующих интеграции факторов еще далеки от совершенства. Предстоит пройти длительный путь по преодолению действий негативных децентрализующих сил с целью формирования нового облика европейского гражданина.

Европа граждан недавно родилась: параллельно возникают разнообразные символы идентификации, такие, как европейский паспорт, имеющий хождение с 1985 г., гимн Европейского Союза – «Ода радости» Бетховена; флаг, который уже в некоторых мзрях соседствует с национальным флагом. Коммунитарные структуры ЕС ведут кропотливую, повседневную работу по утверждению у граждан Европы осознания общности в политическом, социальном и культурном аспектах. Европейский Суд по правам человека в своих решениях подтверждает неизменность курса политики ЕС на утверждение торжества прав личности, на главенствующее ее положение в государстве. Участием граждан в работе политических структур ЕС подкрепляется тезис о том, что интересы Сообщества превыше всего.

---

<sup>28</sup> Eurobarometer 37. June, 1992. P. 18.

<sup>29</sup> *Hoffman S.* Thoughts on the French nation today / *Daedalus*. Cambridge, 1993. Vol. 122, No. 3. P. 63.

<sup>30</sup> *Shaw H. Wong Y.* Nationalism and patriotism in the evolution of human warfare // *Canadian rev of studies in nationalism*. Charlottentown, 1992. Vol. 19, No. 1/2. P. 142.

Механизм регулирования национальной политики, проводимой странами – участницами Европейского Союза, должен быть изучен и использован всем международным сообществом. Для России, формирующей сбалансированную и многовекторную внешнюю политику со странами СНГ<sup>31</sup>, имеющей определенные сложности адаптации международных договоров (затрагивающих институт гражданства) с указанными странами в национальной правовой системе<sup>32</sup>, пример Европы показателен. Обогащая собственное видение проблемы формирования национальной политики изучением примеров их решения на региональном уровне, Россия, безусловно, достигнет высоких результатов в утверждении справедливого и прочного миропорядка XXI века.

---

<sup>31</sup> *Иванов И. С.* Россия на рубеже тысячелетий // *Международная жизнь.* 2000. № 6.

<sup>32</sup> *Смирнова Е. С.* Регулирование вопросов гражданства стран СНГ в свете европейского опыта // *Гос. и право.* № 6.