

МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО; ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

УДК 341.217(4)



А.В. КЛЁМИН,

доктор юридических наук, профессор,

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

О ФЕДЕРАЛИЗМЕ И ЕВРОСОЮЗЕ

В статье сообщается о новой книге А.В. Клёмкина, выпущенной зарубежным издательством для России и стран СНГ. В центре внимания автора – Евросоюз и попытки его федерализации. Описываются базовые принципы и методы федерализма, примененные к международной организации; выясняется, как и почему они дают сбой.

Ключевые слова: Евросоюз; еврообщества; еврофедерализм; федерализм; интеграция.

В январе 2012 г. международное издательство Саарбрюккена опубликовало новую монографию заведующего кафедрой международного и европейского права ИЭУП А.В. Клёмкина «**Федерализация Евросоюза. Моногосударственные конструкции и межгосударственный союз. Юридическое приживание и политические потери**» (394 стр.) (здесь и далее – выд. автором).

В ней на фоне кризисных событий в Греции, Италии и ряде других стран ЕС автор обратился к «еврофедерализму». Это все еще эфемерная мечта идеологов единой Европы. Однако с образованием ЕС в 1957 г. Западная Европа вдруг одним броском приблизилась к ее реальному воплощению. Приблизилась, но «забуксовала», а теперь и фатально «застряла» на ближних подступах к многовековой мечте европейских политических конструкторов. Почему? Что мешает воплотиться, казалось бы, почти реальной мечте? Где кроется тот конструкционный дефект европейских коммунитарных конструкторов, который дает сбой сразу, как только мечта еврофедерализма забрезжит на горизонте? И есть ли вообще такой дефект у одиозного Европейского эксперимента? Это вопросы, на которые автор отвечает в своей монографии.

Написана она с позиций международного права, его понятий и терминов. Автор не дает втянуть себя в политологические дискуссии и

пристрастия. Термины оценивает только с точки зрения права, ибо юридическое понятие и юридический термин венчают созревшее социальное явление и узаконивают его во всех смыслах. Автор не увлекается и не принимает полусырые и нелегалитованные слова и словосочетания, пока они не получили своей юридизации и не объективированы в законе либо международной конвенции. Например, такие, казалось бы, известные и устоявшиеся слова и словосочетания, как **европейский федерализм, наднациональность, интеграция**, к удивлению многих пишущих на данные темы, до сих пор не нашли юридического определения ни в одной уставной конвенции ЕС. А ведь мы уже давным-давно пользуемся ими, считая их чуть ли не общепринятыми терминами ясных и общеизвестных понятий. Оказалось, что не так. Эти базовые «понятия» так никогда и не были юридизированы дерзкими западноевропейскими законодателями. Ни в одной конвенции, учреждающей Союз и европейский сообщества, мы не находим указанных юридических терминов, а тем более их понятий.

А раз нет фундамента, то возможно ли строительство. Возможна ли «наднациональность», если у штаб-квартиры Союза нет верховенства над государствами. Возможна ли Еврофедерация, если сам Союз не государство. Есть ли новое собственное качество у «интеграции», если она

ничем не отличается от простого «сближения» и унификации. Эта проблемность ЕС базируется на отсутствии суверенитета. А без этого фундамента получаем то, что получаем, т.е. все ту же типичную международную межправительственную организацию – как все. Если нет термина, нет юридического понятия еврофедерализма, нет узаконенных целей и задач по федерализации Евросоюза, то, естественно, нет и результатов. Попросту говоря, нет федерализма. И, добавим, не ожидается.

Как вы себе представляете – строить то, не знаю что. Строить так, не знаю как. Еврофедерализм – это вообще что? Если это эфемерная мечта, то лучше бы так о ней и говорить – как о мечте. По крайней мере, не будет завышенных ожиданий. Но об этой мечте говорят политики. Широко обсуждают в статьях и дискуссиях. Пишутся декларации, научные монографии, статьи. И много. А жизнь, тем временем, идет своим естественным ходом. И Евросоюз показал, что не в силах обратиться в государство. Увы, он не может выйти за флажки, т.е. за рамки изначально заложенной в него природы международной организации. Именно так определяются подобные межправительственные союзы Венской конвенцией 1969 г. о праве международных договоров. Какими бы новомодными словами и обозначениями ни были наполнены его уставные договоры, никакой союз государств не может снять «шкуру» Союза и напялить «шкуру» государства. Не в его власти. А настоящие владельцы Союза этого не хотят. Не позволяет суверенитет, всегда находящийся только у самих государств-членов. С кризисными событиями последних лет о преобразовании «союза государств» в «государство», пусть даже и федеративное, речи в Европе уже не идет.

Тем не менее если следить за последними «уставными» конвенциями, выработанными в ЕС, то складывается впечатление, что стремление уподобить Союз государству отнюдь не оставило умы его вдохновителей. Если мы вспомним, например, проект «Европейской конституции» (2005 г.) или Лиссабонское соглашение (2007 г.), то трудно отделаться от ощущения, что его концептмейкеры делают все, чтобы эта международная межправительственная организация хотя бы казалась государствовидной федерацией. Тут вам и распределение компетенций подобно

федерации, и «исключительные» компетенции, и «совместные», и так называемые «европейские законы» – вместо и так уже государствовидных «регламентов», «директив» и «решений», и вся прочая терминология (т.е. лексика), взятая не из международного права, а из области внутригосударственных и федеративных отношений.

Понятно, что это дело самих учредителей – что и как называть. Но стремление к «федерализации» данного Союза очевидно – хотя бы к внешней. Вот об этом и книга. О попытках придать ему федеративно-подобный вид, о причинах неудач в «федерализации Евросоюза. Попутно освещена и сама концепция федерализма. Уж тут казалось бы все в порядке. Ведь в мире насчитывается около 25 государств с федеративным устройством. Наконец, сама Россия федеративна, США, Германия, Канада, Бельгия, Австрия... Но не тут-то было. Федерализм как **политическая** концепция оказался таким же пустопорожним, как и «еврофедерализм», как и «наднациональность», как, впрочем, и немало других социальных идей. Думается, многие понимают, о каких либеральных идеях идет речь.

Кроме того, заметим, что, поскольку книга издавалась в ФРГ, в стране, считающейся по праву двигателем интеграции, то автору приходилось смягчать свои отзывы. Впрочем, так или иначе, во всех трех своих книгах о евроинтеграции, написанных за последние 15 лет, автору приходилось сглаживать свои оценки и нелицеприятные характеристики в адрес ЕС. Иначе их публикация могла бы и не состояться. Признаемся, что из этих соображений в некоторых случаях пришлось заменить критичные высказывания на нейтральные и даже комплиментарные.

Тема евроинтеграции настолько идеологизирована Западом, что даже в своей докторской диссертации в 2005 г. оценку федерализма в ЕС пришлось заменить с минуса на плюс с отрицания еврофедерализма на утверждение. В критичных красках она, вероятно, могла и не пройти. И в этом тоже когда-то надо признаваться. Можем со знанием дела утверждать, что в последние 20 лет ученый, критикующий Евросоюз, воспринимался в РФ (Москве, Казани, Санкт-Петербурге, Липецке, Воронеже, В. Новгороде, Н. Новгороде, Йошкар-Оле) как нонсенс, как «опасность», как своеобразно (т.е. неправильно) мыслящий.

Инакомыслящий, только наоборот. Как в 1970-е и 1980-е гг. нормой в России считалась критика Евросоюза, так и в 1990-е и 2000-е гг. в норму обратилось его неоправданное восхваление.

В аннотации к книге, на обложке мы разъяснили, что федерализм как архитектурный принцип Евросоюза берет свои истоки в государстве для обслуживания внутренних отношений. ЕС стал первой попыткой пересадить федеративные инструменты на межгосударственную организацию. Понятия и методы, изобретенные для внутреннего пользования, приживить к международным отношениям. Мы ставили задачу расшифровать, показать частности этой «трансплантации», а заодно и покопаться в деталях таких, казалось бы, ясных и привычных понятий, как федерализм, наднациональность, еврофедерализм.

Оказалось, что они презентабельны лишь в свете политологии, но бессодержательны в юриспруденции. Выясняется, что ни один правовой документ ЕС не знает таких понятий и терминов. Тем не менее, ряд коммунитарных механизмов функционирует «по-федералистски». Автор диалектически показал издержки и закономерности переноса внутренних методов государственного строительства на межгосударственную почву. Причем порой в самых смелых оценках и выражениях.

Действительно, тема европейского федерализма является для юридической науки новой и почти неизученной. Мы много лет слышим о Соединенных Штатах Европы, но не знаем, что это такое, и возможно ли в жизни. Евросоюз своими успехами вселил в умы мира сверхожидания и сверхнадежды на федеративное переустройство Европы. Это дало пищу для диссертаций и научных изысканий. Сотни книг и статей выходят из печати с одним сквозным вопросом – когда? Когда мы увидим обещанную новую модель межгосударственной организации, каковы будут ее элементы, как она будет работать? И чем же тогда станут нынешние государства-члены – «субъектами», «территориями» или некими другими административными единицами? Наконец, возможно ли соединение в одном лице столь разнородных свойств – международно-правовых и внутригосударственных. Ведь мы же знаем из теории международного права, что у обеих правовых систем своя область. Они не слились вчера и едва ли сольются завтра.

Станет ли ЕС той первой международной организацией, которая соединит в себе обе субстанции. Возможна ли вообще гибридная форма политического существования – некий третий путь? Вот вопросы, которые не дают покоя и возбуждают мозг ученых.

Помимо своей научной ценности, эта тема несет и немалый идеологический заряд. Ряд вопросов из этой области крайне дискуссионны. С одной стороны, юридические нормы, наделяющие Евросоюз четко очерченными правами и обязанностями, а с другой – политическая практика. Межгосударственный союз и государствоподобный имидж. Куда отнести федерализм? Как он уживается с международно-правовой природой ЕС и уживается ли? В конечном счете, все вопросы упираются в один ключевой. Это государственный суверенитет. Делим ли он? Можно ли его делегировать, передавать Евросоюзу? Как еврофедерализм соотносится еще с одним понятием – наднациональности? И как, наконец, соотносится понятие суверенитета с юридической теорией и коммунитарной политической практикой? Вот важнейшие вопросы послевоенных 60-ти лет.

Федерализм – загадочное явление из жизни государств. Но он становится еще более мистическим, если мы примериваем его к международной организации. Почти те же названия, те же принципы и почти те же методы. И вот уже межгосударственный союз видится нам вот-вот и государством. А государства-члены – почти «регионами» или «территориями». Уже все чаще слышим об отмирании государств Европы или о делимости суверенитета. Но что-то все время не дает сбыться этим видениям. Что-то десятилетиями препятствует реализации этой розовой мечты европейской части человечества. Но что? Неудачи еврофедерализма – это случайность или все-таки закономерность? Попробуем разобраться в федерализме и еврофедерализме. Сравнить их, привлечь правовые акты, нормы, юридические принципы, международное право.

Сразу скажем, федерализм «пока» не является архитектурным принципом Евросоюза. Он не вышел из узких рамок статуса, присущего международной организации. Он по-прежнему базируется на **ПОЛИГОСУДАРСТВЕННОМ** фундаменте. Его субстанцией, как и положено,

являются принципы суверенного равенства государств, невмешательства во внутренние дела, территориальной целостности, и ряд других¹.

Действительно, перевод международной организации на рельсы *унигосударственного* принципа предпринят в ЕС. Это видно хотя бы по правовой терминологии, названиям актов, их повышенной нормативной силе, сравнимой с законами (а не конвенциями) по «распределению» полномочий, по вовлечению в коммунитарные акции внутригосударственных регионов и даже органов местного управления. Однако все это новаторство, ориентированное на уподобление «международного союза» «государству», не дает плодов и оставляет мало надежд на реализацию в будущем.

Да, в европейском альянсе сегодня относительно успешно создается законодательное, исполнительное и судебное единство. Но нет главного – суверенитета. А без него натягивать умозрительную «федеративно-подобную» вертикаль на типичную межправительственную организацию, где ЕС – это «федеральный центр», а государства и регионы – «субъекты федерации», было бы утопией. Видимо поэтому в уставных конвенциях так и нет никаких ориентировок на еврофедерацию, как нет и самого термина «еврофедерация». Норма права дело куда более ответственное, чем научная или телевизионная дискуссия. Ведь если узаконил, придется и выполнять. Потому-то еврофедеративная модель и находит себя лишь в политологии, истории, да прочих общепопулярных публикациях. В праве Евросоюза ее нет. Законодатели – люди ответственные.

В то же время нельзя отрицать, что история международного права знает примеры переносов внутригосударственных политико-правовых конструкций на межгосударственные отношения. Вспомним, в частности, одиозные «*общие принципы права*». Они сформулированы, как известно, древнеримскими судами для внутреннего пользования Рима. Однако это не помешало включить их в 1945 г. в Статут международного суда ООН в качестве источника международного права.

Подобно им, другие *гражданско-правовые понятия* уже столетия в качестве *Jus Gentium* обслуживают межгосударственные отношения. Например, концессия, опека, залог, аренда и т.п. Евросоюз не стал в этом отношении революционером, а следует фактически признанной практике. Тем не менее во всех случаях таких переносов можно наблюдать то одни, то другие проявления несовместимости международного и внутригосударственного, моногосударственного и полигосударственного принципов.

Европейские Сообщества, а с 1993 г. к ним добавилась новая структура (Евросоюз) – это объединение государств, которое учреждалось как международная межправительственная организация. Последующие институциональные реформы не привели к преобразованию ЕС в некое государствоподобное образование. Зарубежные авторы справедливо отмечают, что ожидания того, что «в конце концов, должно было образоваться федеративное государство по образцу Соединенных Штатов Европы», пока не сбываются [1]. Членство в ЕС никак не отражается на суверенитете государств. В связи с этим исследователи верно заключают, что «не существует никаких реальных предпосылок к тому, чтобы ожидать уменьшения роли суверенных государств и в обозримой перспективе» [2].

В самом деле, в основу Евросообщества в 1957 г. закладывались те же основные принципы международного права, закрепленные в ст. 2 Устава ООН, что и при учреждении других межправительственных организаций. Такие внутригосударственные организационные принципы, как, например, принципы федерализма, не нашли отражения в учредительных договорах. Поэтому оценка статуса ЕС в координатах внутригосударственного права допустима разве что в свободных дискуссиях. Еврофедерализм требует отмирания государств. Однако в странах ЕС не произошло никакого отмирания. Напротив, стали более заметны обратные процессы – усилилась «незаменимость государства как основного субъекта международного сообщества» [3].

Во-первых, современная законотворческая практика ЕС свидетельствует, что главным «законодателем» в ЕС как и раньше остаются (не Брюссель) государства. Любое новое соглашение требует ратификации всех членов, что, кстати, на-

¹ Ст. 2 Устава ООН; Декларация о принципах международного права 1970 г.; Заключительный акт по безопасности и сотрудничеству в Европе 1975 г.

глядно продемонстрировали неудачи с ратификацией Маастрихтского соглашения 1992 г., проекта Евроконституции 2005 г. Подобная ситуация сложилась с ратификацией и Лиссабонского договора в 2008 г. Делегирование некоторых компетенций Брюсселю носит целевой и узко ограниченный характер² [4; 5]. В науке твердо закрепилось мнение, что правосубъектность международной организации носит производный от государств-учредителей функциональный характер, а объем прав и обязанностей международной организации ограничен обязательствами выполнения задач, достижения целей, осуществления функций, прописанных в учредительном договоре. Международные организации не вправе самостоятельно расширять свои полномочия. **Во всех вопросах они зависят от своих учредителей.** Достаточно вспомнить в этом смысле о нашедших в свое время принципах субсидиарности и пропорциональности, обязывающих Брюссель действовать лишь в тех случаях, когда государства сами решат передать тот или иной вопрос на решение ЕС. Эти принципы, кстати, также именуют в литературе **принципами еврофедерализма.**

Действительно, *федерализм внешне выглядит как модная и современная концепция.* Тем не менее о «федеративности» Евросоюза в юридическом плане говорить как минимум рано. Для серьезных рассуждений о еврофедерализме в юриспруденции нет оснований. Юридические нормы и принципы, на которых построен Евросоюз, не дают даже надежд считать данную межправительственную организацию чем-то иным, кроме межгосударственного союза. Попытки надумать что-то модернистско-новаторское, а тем более противопоставить это праву международной организации, как видим, не имеют успеха. Если очень хочется, то Евросоюз можно даже назвать в чем-то уникальной организацией, но никак не федерацией. Попытки скрещивания и ис-

кусственного приживления внутригосударственного принципа к межгосударственному союзу не увенчиваются успехом. ЕС функционирует как типичная межправительственная организация. Никто из членов не пожертвовал суверенитетом и, как известно, не проявил такого желания. О какой еврофедерации может идти речь. Разве что о некоторых внешних сходствах и обозначениях. Организация остается типично межгосударственной, а в правовом отношении международно-правовой. И, как ни странно, Лиссабонский договор 2007 г. не внес принципиальных изменений в соотношение сил, как это ожидалось.

В то же время этих «внешних сходств» уже набралось немало. Они-то и порождают у обывателя или политолога федералистские иллюзии. Во-первых, распределение полномочий и предметов ведения. В договоре полномочия представлены именно так – как «распределенные», а не делегированные учредителями. Во-вторых, метод принятия решений. Судя по договору он только коммуни-тарный. Государства в нормотворческом процессе никак не представлены. По сути он межгосударственный, согласительный, но роли государств из договора 1957 г. не видно. Кстати, учебники по европраву почему-то не раскрывают роли государств в коммуни-тарном правотворчестве. В-третьих, специфика нормативной силы евроактов и их наименования – государствоподобная (регламенты, директивы, решения). Есть даже коммуни-тарный принцип верховенства европрава над законами государств. Метод голосования также сверстан по образцу Бундесрата. Концепция многоуровневого управления ЕС тоже не нова и сконструирована по аналогии с федеративным государством, где регионы и коммуны (формально) признаются уровнем принятия решений. Наконец, государствоподобная судебная иерархия, где Суд ЕС по некоторым вопросам считается вышестоящей инстанцией для судов государств. Принципы субсидиарности, пропорциональности, верности союзу также вносят свою лепту в новаторский федералистский имидж ЕС и создают впечатление сходства коммуни-тарных и внутригосударственных методов.

Все эти политические конструкции, то, как они реализуются в правовом строительстве Евросоюза, и рассмотрены в данной книге. Чтобы быть доступной широкому читателю книга подана не без налета публицистичности, что позволило дать

² Правоспособность международных организаций носит функциональный характер. Объем международных прав и обязанностей у международной организации всегда ограничен условием выполнения задач, достижения целей, осуществления функций. В этой связи международные организации, в отличие от государств (как универсальных субъектов международного права), верно именуют «ограниченными субъектами международного права».

ощутимо большую палитру красок. Адресуется всем интересующимся и изучающим Евросоюз, специфичные инструменты интеграции, успехи и приобретения, издержки и потери новых схем международной кооперации.

Список литературы

1. Клаус Гиринг. Теории интеграции // В. Вайденфельд, В. Вессельс. Европа от А до Я – справочник европейской интеграции. – 2002. – С. 407.
2. Henkin L. Politics, Values and Funktuions / Цит. по: Кокорев Р. С. К вопросу о кодификации основных прав и

обязанностей государств как субъектов международного права // Актуальные международно-правовые и гуманитарные проблемы: сборник статей. – Выпуск IV. – М., 2003. – С. 236.

3. Бутрос Б.Г. Дипломатический вестник. – 1992. – № 13–14. – С. 47.

4. Международное публичное право: курс лекций / отв. ред. Г.И. Курдюков. – Казань: Центр инновационных технологий, 2004. – С. 111.

5. Европейское право: учебник / отв. ред. Л. М. Энтин. – М., 2000 и др.

В редакцию материал поступил 24.02.12

Информация об авторе

Клёмин Андрей Владимирович, доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного и европейского права, Институт экономики, управления и права (г. Казань)

Адрес: 420111, г. Казань, ул. Московская, 42, тел.: (843) 231-92-90

E-mail: Kleminandrey@mail.ru

A.V. KLYOMIN,

Doctor of Law, Professor

Institute of Economics, Management and Law (Kazan)

ON FEDERALISM AND EUROPEAN UNION

The article informs of the new book by A.V. Klyomin published by a foreign publishing house for Russia and CIS countries. The author centers attention on the European Union and attempt of its federalization. The basic principles and methods of federalism are described referring to international organization; the mechanisms and reasons for their dysfunctions are revealed.

Key words: European Union; European communities; European federalism; federalism; integration.

References

1. Klaus Giring. *Teorii integratsii*, V. Vaidenfel'd, V. Vessel's, *Evropa ot A do Ya – spravochnik evropeiskoi integratsii*, 2002, p. 407.
2. Henkin L. Politics, Values and Funktuions, K voprosu o kodifikatsii osnovnykh prav i obyazannostei gosudarstv kak sub'ektov mezhdunarodnogo prava, *Aktual'nye mezhdunarodno-pravovye i gumanitarnye problemy: sbornik statei*, Vypusk IV. Moscow, 2003, p. 236.
3. Butros B. G. *Diplomaticheskii vestnik*, 1992, No. 13-14, p. 47.
4. *Mezhdunarodnoe publichnoe pravo*. Kazan': Tsentr innovatsionnykh tekhnologii, 2004, p. 111.
5. *Evropeiskoe pravo*. Moscow, 2000.

Information about the authors

Klyomin Andrey Vladimirovich, Doctor of Law, Professor, Head of the Chair of International and European Law, Institute of Economics, Management and Law (Kazan)

Address: 42 Moskovskaya Str., Kazan 420111, tel.: (843) 231-92-90

E-mail: Kleminandrey@mail.ru