

**Институт  
законодательства и сравнительного  
правоведения при Правительстве  
Российской Федерации**

*Европейская интеграция после Brexit'a: что дальше?*  
*(Научно-аналитический доклад)*

А.И. Ковлер,  
д.ю.н., профессор  
Заведующий  
Центром правовых  
проблем интеграции  
и международного  
сотрудничества

**Москва  
2017**

## ***Европейская интеграция после Brexit'a: что дальше?\****

Длющиеся несколько лет дискуссии о выходе Великобритании из Европейского Союза – Brexit, результаты референдума 23 июня 2016, на котором 51,9 % голосовавших высказались за выход из ЕС, стали поводом говорить о «кризисе» ЕС, его неминуемом развале и т.д. Сейчас, по прошествии времени, когда несколько успокоились страсти вокруг этого события, можно попытаться проделать более спокойный анализ ситуации.

### ***Уникален ли Brexit?***

Начнём с того, что напомним о других моментах 60-летней истории выстраивания европейской интеграции начиная с подписания 23 марта 1957 г. Римских договоров об учреждении Европейского экономического сообщества (ЕЭС) и Европейского сообщества по атомной энергии (Евроатома), хотя история европейского строительства начинается задолго до этой даты. Итак:

– 4 января 1963 г.: на пресс-конференции генерал де Голль высказал сомнение в политической воле Великобритании присоединиться к Сообществу (сейчас можно говорить об исторической прозорливости генерала...).

– 18 января 1963 г.: приостановлены переговоры с Данией, Норвегией, Ирландией, Великобританией о присоединении к ЕЭС.

– июня 1965 г. – январь 1966 г.: ситуация «пустого кресла» Франции в Совете ЕЭС, завершившаяся так называемым «Люксембургским компромиссом».

– май 1967 г.: повторное вето Франции на вступление Великобритании в ЕЭС.

– 25 сентября 1972 г.: 53,5 % норвежцев выступили на референдуме против вступления в страны ЕЭС.

– 23 февраля 1982 г.: референдум в Гренландии о выходе из Сообществ.

– 2 июня 1992 г.: референдум в Дании 53,5 % отверг Маастрихтский договор о создании Европейского Союза (одобрен 56,6 % на повторном референдуме 18 мая 1993 г.).

– 28 ноября 1994 г.: на повторном референдуме в Норвегии 52,2 % высказались против вступления в ЕС.

– 28 сентября 2000 г.: на референдуме в Дании 53,1 % выступили против вступления в зону евро.

---

\* В докладе использованы материалы и выводы автора, содержащиеся в публикациях: Ковлер А.И. Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М., 2016, 216 стр. Ковлер А.И. Европейская интеграция: впечатляющие результаты «федерализации» и обостряющиеся проблемы // Труды Института государства и права РАН, 2016, № 4(56). М., 2016, с. 35-60

– 7 июня 2001 г.: на референдуме в Ирландии 53,95 % выступили против ратификации Ниццкого договора (на повторном референдуме 19 октября 2002 г. 62,3 % одобрили его).

– 14 сентября 2003 г.: на референдуме в Швеции 56,1 % против присоединения к зоне евро.

– 29 мая 2005 г.: на референдуме во Франции 54,6 % против договора о принятии Конституции для Европы.

– 1 июля 2005 г.: на референдуме в Голландии 61,1 % против принятия Конституции для Европы.

– 12 июня 2008 г.: на референдуме в Ирландии 53,40 % против Лиссабонского договора об изменении учредительных договоров ЕС (3 октября 2009 г. 67,1 % за ратификацию Лиссабонского договора).

– 22 мая 2013 г.: Исландия заявляет о приостановлении переговоров о вступлении в ЕС.

– 18 декабря 2014 г.: отрицательное заключение Суда ЕС на договор о присоединении Европейского Союза к системе Европейской Конвенции по правам человека Совета Европы.

– лето 2015 г.: «греческий кризис», угроза Grexit'a.

– 6 апреля 2016 г.: референдум в Нидерландах 61 % участвующих в нём высказался против ассоциации ЕС с Украиной (парламент высказался за ратификацию соглашения).

Этот список (далеко не исчерпывающий) кризисных ситуаций в Европейском Союзе побуждает более внимательно проанализировать глубинные истоки стойкости европейской интеграции. Для нас, испытавших шок распада СССР и так называемой «социалистической интеграции» это особенно важно и поучительно.

### *У истоков европейской интеграции.*

Начнём издалека, прибегая к некоторым обобщениям, возможно банальным. Казалось бы, две мировые войны, в которые с обеих сторон были вовлечены десятки стран, множество межгосударственных и региональных конфликтов, крушение империй, распад военно-политических и экономических блоков, федеративных государств – всё предполагало нарастание динамики распада, национально-государственного изоляционизма, торжество идеи «государства-нации», ощетинившегося своим суверенитетом против соседей, против всего мира, а прежде всего – против своих же граждан. Достаточно вспомнить события недавней истории, катком прошедшие по СССР

и Югославии, распад СЭВ и Организации Варшавского договора, рост национального изоляционизма под флагом суверенизации на постсоветском пространстве.

Возможно будущие историки более объективно объяснят, почему на фоне этих катаклизмов и исчезновения геополитических Атлантисид на европейском континенте всё же одержала верх не инерция распада, а тенденция к объединению. Можно объяснить ход истории фатальной предопределенностью исторических событий (исчерпание заряда «пассионарности», если обратиться к теории Льва Гумилёва), либо некомпетентностью и злой волей правителей, либо борьбой так называемых «классовых интересов» и происками «зарубежной закулисы». Но существуют иные – объективно вызревшие – тенденции развития исторических событий, они-то в конечном счете и выносят историческим явлениям свой приговор: быть или не быть. Эти тенденции не действуют с механической предопределенностью. Для их проявления необходимо стечение целого ряда обстоятельств, подготовленность общественного мнения, профессионализм и готовность к активному действию правящих элит.

Эта, в общем-то банальная, мысль требует некоторого пояснения применительно к процессам интеграции в Европе и в современном мире. Интеграция (от латинского *integratio* – объединение в единое целое каких-либо частей) только тогда естественна, прочна и долговечна, когда государства без какого-либо силового принуждения, т.е. сознательно и добровольно выражают стремление своих народов к объединению – экономическому, оборонительному, политическому. Это объединение, основанное на общем интересе и на чётко сформулированной договорно-правовой основе может предполагать различные степени автономии и сотрудничества, может быть в той или иной форме институционализированным, но при любых условиях оно должно быть свободным. В этом отличие подлинной демократической интеграции от интеграции имперского типа или интеграции как результата войн, аннексий или династических союзов.

Из существующих форм межгосударственной интеграции, охватывающих одну, например, экономическую<sup>1</sup>, или несколько<sup>2</sup> областей сотрудничества, наиболее всеохватывающей и прочной формой интеграции стала западноевропейская интеграция – Европейский Союз. Б.Н. Топорин справедливо подчеркивал, что «в значительной мере это было предопределено сравнительно высоким уровнем экономического развития, общей

---

<sup>1</sup> Назовём европейскую ассоциацию свободной торговли – ЕАСТ, Североамериканское соглашение о свободной торговле – НАФТА, аналогичное соглашение стран Южной Америки – Меркосур (Южно-американский общий рынок). Более глубокую интеграцию в экономической области предполагал Совет экономической взаимопомощи (СЭВ) стран социалистического лагеря

<sup>2</sup> Это прежде всего военно-политические союзы (НАТО, Варшавский договор, СЕАТО и т.п.), межгосударственные региональные организации – ОАГ, ОАЕ, АСЕАН

культуры и профессиональной подготовки, навыков и приемов управления»<sup>3</sup>, а также, добавим от себя, мощной конкуренцией со стороны Соединённых Штатов и противостоянием в Европе двух блоков – два последних обстоятельства объективно ускорили процессы западноевропейской интеграции. Вместе с тем, процессу европейской интеграции способствовала также (а может быть и прежде всего) вызревшая веками идея единой Европы. «Создание Европы – или её воссоздание – было подготовлено Историей и идеями. Подлинное основание европейского единства заложено тем, что можно назвать “европейской традицией”»<sup>4</sup>, пишет автор известного труда по европейскому праву Л. Карту. Есть немало работ, посвящённых истории «идеи Европы» как единого цивилизованного и общественно-политического целого.<sup>5</sup> Напомним, что уже в XIV веке появляются проекты европейской христианской республики (Пьер Дюбуа) или «всеевропейской монархии» (Данте). Эразм Роттердамский обосновывает идеи общеевропейской культуры. Гуго Гроций выдвигает проект Лиги европейских наций, а герцог де Сюлли «великий план» конфедерации государств Европы.

Не остаются в стороне и европейские правители. Так, король Богемии Иржи из Подебрад в 1464 г. выдвигает идею о европейском союзе на основе конфедерации. Наполеон Бонапарт, осуществляя свой «великий эксперимент» намеревался создать европейскую конфедерацию под эгидой Франции, которая должна была иметь общую армию, единый свод законов, единую денежную систему, высший кассационный суд, единую систему мер и весов и т.д. Более того, в период «Ста дней» в преамбуле Дополнительного акта к Конституции империи (авторство приписывают Бенжамену Констану) говорилось: «Нашей целью является создание обширной федеративной европейской системы».

Впоследствии дань идее единой Европы отдали аббат де Сен-Пьер, Иеремия Бентам, Кант, Сен-Симон, Мадзини и другие. Виктор Гюго выдвигает лозунг Соединённых Штатов Европы (впоследствии обруганный Лениным).

«Европейский манифест» Рихарда де Куденхове-Калерги (1924) и создание Паневропейского Союза дают импульс появлению разумных проектов объединения Европы, в которой будут царить мир и право. Активизируются федералистские движения, получившие поддержку У.Черчилля в его знаменитой Цюрихской речи 19 сентября 1946 г. и в первоначальных планах Р. Шумана – Ж. Монне. Именно благодаря такой идейной подготовке объединенная Европа не была искусственным образованием,

---

<sup>3</sup> *Топорин Б.Н.* Европейские Сообщества: право и институты. М., 1992, с. 9

<sup>4</sup> *Cartou L.* Communautés européennes. Paris, 1986. p. 2

<sup>5</sup> Ссылки на эти работы см.: *Ковлер А.И.* Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк). М., 2016. Глава I Предыстория европейской интеграции.

творением технократов. Возможно на первых этапах ее институты несли на себе печать излишнего «техницизма» и «экономизма», был очевиден и «верхушечный» крен в европейской политике, однако и эта политика была основана на давних интеллектуальных традициях, черпала идеи многочисленных проектов единой Европы. При этом «федералистская» традиция была и остаётся доминирующей.

Уже стало не подвергающимся сомнениям фактом то обстоятельство, что «европейская идея» издавна питалась идеями сторонников федеративного устройства объединённой Европы. При этом следует иметь в виду, что европейско-американское понятие федерализма как совокупности идей об обустройстве общества<sup>6</sup> шире утвердившегося в отечественной науке и политической практике понятия федерализма в его узком смысле как отражения формы территориально-политического устройства. Правда, есть работы, в которых федерализм трактуется в широком смысле. Так, петербургский автор Д. Тэпс даёт именно такую трактовку в духе «глобального федерализма», с которой мы согласны: «Децентрализация власти является необходимым следствием развития гражданского общества, а интенсификация хозяйственной деятельности порождает потребность в едином экономическом пространстве. В духовной жизни это сопровождается стремлением к свободе и самоуправлению. Таким образом, федерализм возникает на стыке взаимоотношений государства и гражданского общества. Право и безопасность, своеобразие и свобода – вот то демократическое основание, на котором стали возможны федеративные государства. Актуальность сохранения целостности России не должна заслонять от нас тот факт, что федерализм является не только одной из форм государственного устройства. Федерализм как принцип содержит в себе цель – достижение большей свободы человека. Вследствие этого федерализм имеет имманентную глубинную тенденцию к превращению в форму общественного устройства. Будучи характеристикой государственного устройства, он, по самой своей природе, должен стать характеристикой общественного устройства. Исходя из этимологии термина и его первоначального смысла, “федерализм” представляет собой договор, согласие людей не совместное управление общими делами».<sup>7</sup> Мы также разделяем точку зрения автора о том, что федерализм в историческом контексте имеет вектор развития от формы государственного устройства к форме общественного устройства. Об этом мечтали и европейские, и американские федералисты.<sup>8</sup> Примечателен в этом плане проект

---

<sup>6</sup> См.: *Burgess M. Federalism and European Union: political ideas, influences and strategies in European Community. London. 1989; King P. Federalism and Federation. London, 1982*

<sup>7</sup> Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002, с. 5-6

<sup>8</sup> См.: *Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество. (пер. с англ.) М., 1993*

«Федеративной Конституции для единой Европы», выдвинутый в ноябре 1948 г. Конгрессом европейского союза федералистов, к которому приложил руку наш бывший соотечественник Александр Марк.<sup>9</sup> Проект предусматривал:

- образование Европейской федерации государств;
- обладание гражданством Федерации наряду с гражданством государств;
- создание Европейского парламента с представительством государств пропорционально их населению;
- создание федерального правосудия;
- Федеральный Совет как исполнительный орган с президентом и канцлером;
- федеральную армию при сохранении государствами в своём распоряжении только полицейских сил, обеспечивающих поддержание общественного порядка;
- отнесение внешних связей к федеральной компетенции;
- федеральные финансы с Центральным европейским банком, имеющим право на эмиссию денежных знаков.

Венец проекта – Хартия прав, имеющая большую юридическую силу, чем конституционный закон.

Недооценка глубоко продуманных (не будет большим преувеличением сказать – выстраданных) проектов «единой Европы», выдвигавшихся, в частности, сторонниками федеративной Европы, обусловила те трудности, с которыми столкнулись «еврократы» как в начале создания институтов ЕС, так и после подписания Маастрихтского (1992), Амстердамского (1997), Ниццкого (2001) и Лиссабонского (2009) договоров. В нашу задачу не входит анализ этапов европейского строительства. Отметим лишь поэтапное расширение географии Европейских Сообществ – Европейского Союза и от договора к договору расширение его компетенций от координации экономической интеграции до наделения Союза компетенцией в политической, правовой, социальной, культурной сферах.

Эти договоры вовсе не стали событиями, поставившими конечную точку в решении проблем европейского строительства. Напротив, по многим вопросам Европейский Союз стал большим вопросительным знаком, обозначившим появление новых проблем. В частности, вновь и вновь поднимается проблема дефицита демократии в функционировании ставшей огромной и подчас малоподвижной бюрократической машины ЕС. На повестку дня остро ставится вопрос дальнейшего ограничения

---

<sup>9</sup> Авторский перевод этого документа см. в работе: *Ковлер А.И.* Европейская интеграция: федералистский проект (историко-правовой очерк), с. 66-70. Там же (с. 205-215) см. очерк об А. Марке

суверенитета государств членов ЕС.<sup>10</sup> Число страждущих поскорее вступить в члены престижного Союза грозит превратить его в зыбкую международную структуру, раздираемую внутренними противоречиями, весьма далёкую от европейской федерации.

И тем не менее для нас, переживших распад «социалистической интеграции» и нынешние трудности СНГ, видимо, необходимо осмыслить и трудности эволюции Европейских Сообществ в Европейский Союз, и проблемы сегодняшнего дня наряду с теми, без преувеличения, выдающимися и впечатляющими достижениями, которых достигло европейское строительство; наконец, нам небезынтересно дальнейшее развитие отношений ЕС с восточными партнерами, в частности с Россией, несмотря на возникшую в 2014 г. «паузу».

### *Кризис европейского федерализма?*

Долгий «конституционный» процесс, завершившийся принятием и вступлением в силу в 2009 г. Лиссабонского договора, казалось, поставил финальную точку в процессе «федерализации» Европейского Союза: многие ведущие европейские политики и аналитики настойчиво заявляли, что не стоит пока открывать новый «ящик Пандоры» с институциональными реформами. Более того, даже участники федералистского движения заговорили о «чувстве усталости»<sup>11</sup>, будто забыв, что более 80 % проекта Спинелли 1984 г. было впоследствии инкорпорировано в договоры ЕС благодаря неустанной деятельности явных и скрытых федералистов.<sup>12</sup>

На самом деле Европейский Союз был и остаётся лабораторией нового федерализма, побудив 28 европейских государств, каждое со своей богатой историей и культурными особенностями, подняться над своей национальной идентичностью в пользу «европейской идентичности»<sup>13</sup> и передать невиданному ещё в европейской истории союзу государств и наций значительную часть своего суверенитета, завоёванного порой ценой больших жертв... Результаты этого объединения налицо – от единого экономического пространства до гражданства Союза; не будем их перечислять, об этом все знают. Одно из этих достижений отметим особо – это переплетение «европейской идеи» с идеями

---

<sup>10</sup> См.: Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Наднациональность в политике Европейского Союза. – 2-е изд. М., 2014

<sup>11</sup> «Смена поколений и новое безразличие» – так характеризует состояние умов нынешнего «разоружённого поколения» европейских элит с их «притупленным осознанием кризиса» Ю. Хабермас. См.: Хабермас Ю. Эссе к Конституции Европы (пер. с нем.) М., 2013, с. 122-126

<sup>12</sup> Об этом напоминают итальянские авторы: *Ponzano F.* The Spinelli's Treaty on February 1984 // *Federalist Debate*, XX, n. 3 (November) 2007; *Bonvicini G.* Dal Trattato che istituisce L'Unione Europea (1984) al Trattato di Lisbona (2007) // in: *Morelli U.* (ed.) Altiero Spinelli: il pensiero e l'azione per la federazione europea. Milano, 2007

<sup>13</sup> См.: *Guisan C.* A Political Theory of Identity in European Integration. New York, 2012

демократии и федерализма; как бы «пафосно» это не звучало, но это тоже состоявшаяся реальность<sup>14</sup>, увы, часто ускользающая от внимания аналитиков.

Почему же тогда «чувство усталости» и затянувшаяся пауза в федералистской динамике? Одна из причин это то, что экономическое цунами 2008 г. определило другие приоритеты. Но именно экономические проблемы вновь оживили дискуссии о «дефиците управляемости» Союза и необходимости пойти дальше предписаний Лиссабонского договора в плане повышения эффективности работы институтов Союза. Так, заговорили о необходимости координации налоговой политики в странах ЕС на основе единых критериев – и тогда опять начали оперировать понятием «налогового федерализма (*fiscal federalism*)».<sup>15</sup> Вновь поднят вопрос о «засилии технократов и политиков» в институтах Союза<sup>16</sup> и о нерациональном использовании дорогостоящих чиновников: лишь в органах Европейской Комиссии в 2008 г. работало 34 344 сотрудников...<sup>17</sup>

Недостаток административных навыков при управлении таким огромным конгломератом как Европейский Союз с его 500-миллионным населением, нередко приводит к имитации управляемости – достаточно побывать в бесконечных коридорах Комиссии и её знаменитых DG (*Directorate General*), нередко дублирующих друг друга. Авторы одной из работ на эту тему рекомендуют: «... отделить функциональный и экспертный аспекты принятия решений от более широкого демократического процесса принятия решений и передать полномочия от представительских управленцев частным агентам и исполнителям».<sup>18</sup> Примечательно, что указанные авторы – вполне в духе «глобальных федералистов» – делают акцент на выстраивании *горизонтальных* связей в системе управления.

С более радикальных позиций выступает один из идеологов европейского федерализма Д. Сиджански.<sup>19</sup> В большой статье, посвящённой перспективам европейского федерализма после заключения Лиссабонского договора<sup>20</sup> он проводит своеобразную диагностику состояния Европейского Союза и его управляемости. По его мнению, ещё не

---

<sup>14</sup> Рекомендуем фундаментальные труды на эту тему: *Pinder J. Federal democracy in a federal Europe // Burgess M. (ed.) Federal Democracies. Routledge, 2010; Burgess M., Pinder J. Multilateral Federations. Routledge, 2011; Saint-Ouen F. L'avenir fédéraliste de l'Europe. Bruxelles. 2011*

<sup>15</sup> См.: *Baldwin R., Wyplosz Ch. The Economics of European Integration. London. 2009, p. 113-121. Для сравнения см. подборку статей: В фокусе: модели фискального федерализма // Сравнительное конституционное обозрение. 2015, №2*

<sup>16</sup> См.: *Lielieveldt H., Princen S. The Politics of the European Union. Cambridge, 2011 (Ch. 10. Decision-making).*

<sup>17</sup> *Wallace H. e.a. Policy-Making in the European Union. Oxford. 2010, p. 74*

<sup>18</sup> *Héretier A., Rhodes M. New Modes of Governance in Europe. Governing in the shadow of hierarchy. London, 2011, p. 163*

<sup>19</sup> Напомним, что его фундаментальная работа издана на русском языке: *Сиджански Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского Сообщества до Европейского Союза. М., 1998*

<sup>20</sup> *Sidjanski D. Le Traité de Lisbonne sur la voie fédéraliste? // L'Europe en formation. Hiver, 2011. №362, p. 5-30*

преодолен разрыв в продвижении экономического и политического союза, даже если учитывать, что Лиссабонский договор представляет собой попытку такого преодоления. Но углублению политической интеграции помешало поспешное радикальное расширение Союза, совпавшее с неудачей ратификации европейской конституции. В условиях экономического кризиса члены Союза вновь вернулись к методике межправительственных переговоров и соглашений в ущерб коммунитарной традиции. Учреждение поста председателя Европейского Совета усиливает эту межправительственную линию в управлении Союзом. По мнению Д. Сиджански, необходимо восстановить федералистскую линию и усилить роль Комиссии как исполнительного органа власти Союза.<sup>21</sup> Кстати, на этом сходятся в оценках многие федералисты.

Почему такое внимание к Комиссии? Дело в том, что на сегодняшний день это единственный – наряду с Судом ЕС – институт Союза, основная часть сотрудников которого работает на постоянной основе; Комиссия наделена активной ролью и располагает достаточной автономией, чтобы быть противовесом Совету, где в основном лоббируются национальные интересы. Таким образом, Комиссия в глазах федералистов становится главным проводником общеевропейских (читай – федеративных) интересов.

С другой стороны, Лиссабонский договор усилил как роль Европейского парламента, так и роль Совета: «Это двойное участие государств-членов в Совете и народов в Европейском парламенте свидетельствует об эволюции Союза в сторону федеративной системы»<sup>22</sup>, заключает Д. Сиджански. Действительно за счёт сведения к минимуму применения принципа единогласия в Совете он освобождается от кошмара политически мотивированных вето, всё теснее сотрудничает с парламентом в законодательном процессе и превращается фактически в высшую палату парламента, где получают одобрение государств-членов законодательные инициативы. Объективно говоря, это функция сената в федеративных государствах. Вообще многие аналитики недооценивают усиление тенденции к внедрению принципа квалифицированного большинства при принятии важных решений в институтах Союза. Жёсткое правило получения одобрения инициатив Комиссии 55 % членом Совета, представляющих 65 % населения Союза (соответственно 72 % и 65 % при одобрении законодательных инициатив одного или нескольких государств) стимулирует принятие многих решений консенсусом, тем самым объективно усиливая федералистскую тенденцию.

---

<sup>21</sup> *ibid.*, p. 6

<sup>22</sup> *ibid.*, p. 10

## *Будущее институтов ЕС.*

Экономический кризис обострил многие проблемы в Союзе, обнажил слабые места в массиве норм Лиссабонского договора и в управлении Союза, достаточно вспомнить «греческую эпопею». Но одновременно возобновились попытки придать Европейскому Союзу больше федералистской динамики. Лаакенская декларация «Будущее Европейского Союза» (2001 г.), проникнутая духом федерализма, вновь сейчас всё чаще упоминается как не до конца реализованный проект.

Одновременно со всей остротой поставлен вопрос о кризисе легитимности самой квази-федеральной модели, которую с упорством обреченных продолжают продвигать в общественном мнении сторонники федерализации европейских структур. Казалось, сама история, особенно в «момент истины» – падения Берлинской стены – наделила «европейский проект» легитимностью поставленных целей: мир, процветание, формирование пространства свободы, безопасности и справедливости, стабилизация демократии и укрепление правового государства. Но чего стоят эти ценности сегодня, вопрошают аналитики, а вслед за ними население? Ответ даётся весьма суровый: «Начиная с начала 90х годов Европейский Союз проходит через беспрецедентный кризис легитимности».<sup>23</sup>

Обеспечение мира перестало быть той мобилизующей идеей, как это было в годы создания основ будущей интеграции. Косово, Приднестровье, Абхазия и Южная Осетия, Украина для общественного мнения «интегрированной» Европы – это её периферия, к тому же «зонтик» НАТО является гарантом мира в большей степени, чем дипломатия Союза. Примеры благополучных Швейцарии, Норвегии, Исландии показывают, что можно достичь благосостояния и социальной справедливости вне рамок ЕС. Свобода передвижения в шенгенском пространстве обернулась нашествием иностранцев из всех неблагополучных регионов мира. Громкие коррупционные скандалы подвергают сомнению сами основы представительной демократии и правового государства. Таково восприятие реалий европейскими обывателями, отсюда негативные, «антиевропейские» результаты референдумов последних 10-15 лет, начиная с отказа норвежцев вступить в ЕС, провала проекта Европейской Конституции, и кончая тем, что уже получило название Grexit и Vrexit, а именно, выхода Греции и Великобритании из Союза.

---

<sup>23</sup> *Matala-Tala L.* La Légitimation politique de la fédération européenne // in: *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?* (sous dir. De J.-Ch. Barbato et Y. Petit). Bruxelles, 2015, p. 79

Однако энтузиасты продолжают верить во внутренний потенциал Союза, в энергию запущенного маятника, во внедрённость в сознание уже нескольких поколений их принадлежности к европейской общности.

На фоне довольно противоречивых процессов на европейском континенте, как в интеграционной зоне, так и вне её велико искушение впасть в политические спекуляции и в гадание, именуемое политическими «прогнозами». Представляется, что лучшая «прогностика» это анализ происходящего. Поэтому попытаемся совместить отечественную аналитику с событиями последнего времени, чтобы хотя бы приблизиться к ответу на вопрос, есть ли у «европейской федерации» будущее?

Отечественная наука конституционного и европейского права с интересом следила за эволюцией Европейских Сообществ в Европейский Союз с точки зрения теории и практики федерализма, к которым в 90-е годы относились не только с подобающим интересом, но и с энтузиазмом, судя по бесчисленным публикациям. В академическом труде 2001 г. Института государства и права РАН заключительный раздел посвящён именно перспективам трансформации ЕС в федеративное государство. Автор раздела И.С. Крылова делала весьма осторожный, на наш взгляд, даже для 2000-2001 года, вывод о правовом статусе ЕС (приведём его полностью):

*«Это образование, созданное на основании международного договора, участниками которого являются суверенные государства, не утратившие при этом своих основных суверенных прав, но передавшие часть полномочий своих органов созданному ими объединению.*

*Из этого следует, что Европейский Союз не является суверенным государством и потому к нему не могут применяться дефиниции, используемые в конституционном праве применительно именно к государству.*

*Европейский Союз по учредительному договору и практике его деятельности представляет собой организацию, объединяющую усилия государств-членов для достижения общих целей, которыми не предусматривается создание единого государства. В отличие от федеративного государства, органы власти которого образуются его гражданами – носителями государственного суверенитета, Европейский Союз наделялся полномочиями не его населением непосредственно, а именно государствами, сохраняющими свой суверенитет.*

*Итак, Европейский Союз нельзя рассматривать как единое суверенное образование. Как и всякое объединение, Европейский Союз имеет свою историю, своё настоящее и будущее. Пока же можно констатировать, что в результате вхождения*

*ряда государств в этот Союз происходит процесс координации их экономического и политического объединения и создания некоего обособленного пространства.*

*Во всяком случае пока трудно предположить, что такое объединение может существенно выйти за пределы межгосударственного союза (организации) и трансформироваться в единое государство, в котором его члены перестанут быть суверенными. Европейский Союз был и остаётся международной организацией, особенностью которой является более широкое, чем в большинстве международных организаций, использование форм и методов управления, характерных для государства».*<sup>24</sup>

Как видим, в этой характеристике применяются такие разные понятия как «образование», «организация», «объединение», «обособленное пространство», «межгосударственный союз» и, наконец, «международная организация», использующая формы и методы управления, характерные для государства. А между тем, у этого «образования» наличествуют такие черты «федеративной государственности» как парламент, суд, исполнительные органы, гражданство, денежная единица... Но не будем забывать, что приведённая оценка давалась тогда, когда не было ещё ни Ниццкого договора, ни проекта Европейской Конституции, ни Лиссабонского договора. Но автор, тонкий аналитик европейских институтов, уже тогда уловила неоднозначность происходящих в Европейском Союзе процессов и поставила, хотя и со знаком вопроса, в заголовок раздела упоминание о «федеративном государстве».

Несколько лет спустя другой специалист по европейской интеграции и европейскому федерализму Ю.А. Борко сделает более пессимистичный вывод о том, что «расширенный Союз не в состоянии следовать курсом на федеральную Европу».<sup>25</sup> Иными словами, количество (численное расширение участников Союза) не перешло в качество (углубление интеграции по пути федерализации Союза). Действительно, гораздо легче было бы выстроить квази-федеративное объединение шести государств-основателей, а затем поэтапно принимать в его состав – на условиях признания его федеративного статуса – других участников объединения. Но история не знает сослагательного наклонения, и реализация «европейской идеи» пошла по иному пути. Кстати, именно благодаря работам Ю.А. Борко мы узнавали о нюансах реализации этого проекта<sup>26</sup>, а

---

<sup>24</sup> Крылова И.С. Трансформируется ли Европейский Союз в федеративное государство? // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). М., 2001, с. 368

<sup>25</sup> См.: Борко Ю.А. Взаимосвязь процессов расширения и углубления европейской интеграции // Расширение Европейского Союза и Россия. М., 2006, с. 11-42

<sup>26</sup> Борко Ю.А. Исторические метаморфозы европеизма // Борко Ю.А., Загорский П.В., Караганов С.А. Общий европейский дом: что мы о нём думаем? М., 1991, с. 8-48; Борко Ю.А. «Европейская идея»: от утопии к

прогнозы автора были достаточно оптимистичными. Но для глубокого и честного аналитика, каковым всегда был и остаётся Юрий Александрович, объективная истина дороже – примем его позицию.

Совсем недавно М.М. Бирюков, автор трудов о европейской интеграции в учебнике «Международное право», изданном Дипломатической академией МИД РФ, поставил проблему правопорядка Европейского Союза и сразу отметил: «Нынешний Евросоюз представляет собой союз государств, который включает два правопорядка: коммунитарный и классический международный». М.М. Бирюков напоминает, что ввиду двойственности такого правопорядка нет одного мнения о том, как квалифицировать современный Европейский Союз:

*«Европейские сообщества были международными интеграционными организациями доселе не существовавшего вида. В зарубежной специальной литературе их называют организациями международного федерализма с элементами внутреннего федерализма без потери их международной сущности. Рассматривали европейские сообщества и в качестве государственного образования, и в виде «несформировавшегося федеративного государства» или федеративного образования.*

*На вопрос же о том, является ли прежний Европейский союз международной организацией, единого ответа нет. Его сложно классифицировать, т.е. отнести к какой-либо известной категории, поскольку это объединение было неоднородным, включало международные организации (сообщества) и две сферы сотрудничества».*<sup>27</sup>

Тем не менее, и этот автор предпринимает попытку увязать дихотомию «федерация-конфедерация»: «Если воспользоваться известным понятием «федерация» и «конфедерация», то оказывается, что ни одно из этих двух понятий полно не отражает природы и сущности Союза, который, по нашему мнению, представляет собой более чем конфедерацию, не становясь при этом федеративным государством».<sup>28</sup> При этом он признаёт, что ЕС «больше чем конфедерация» хотя бы потому, что обладает постоянной институциональной структурой, которую закрепил Лиссабонский договор.

Для полноты обзора мнений отечественных специалистов приведём ещё два суждения. В монографии Д.Д. Ландо и В.И. Самарина «Европейское публичное право» читаем: «В основе противопоставления европейского права международному публичному праву лежит создание права ЕС единой политической организацией (Европейским союзом), наделённой властными полномочиями и обладающей рядом признаков,

---

реальности // Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств. М., 1998, с. 15-51

<sup>27</sup> Международное право: Учебник (Отв. ред. С.А. Егоров). М., 2014, с. 883-884

<sup>28</sup> там же, с. 884

присущих федерации. Вместе с тем ЕС не является ни федерацией, ни межправительственной организацией. ЕС – это организация, которая создаёт новый правопорядок в международном праве для взаимной социальной и экономической пользы государств-членов».<sup>29</sup>

М.Н. Марченко в своём фундаментальном труде «Европейский Союз и его судебная система» начинает анализ с разбора понятий. Уже первый параграф первой главы о правовом статусе и особенностях правовой системы Европейского Союза красноречиво озаглавлен: «§1 Сочетание в правовом статусе Европейского союза элементов федерации, конфедерации и международной (межправительственной организации)». Весьма основательно проанализировав признаки того, другого и третьего элементов в правовом статусе Евросоюза, автор имеет все основания заключить: *«Исходя из этого при определении статуса Европейского союза представляется вполне логичным и оправданным не подгонять его под традиционные формы и модели организации социально-экономической и политико-правовой жизни в виде межгосударственной организации, федерации или конфедерации, а рассматривать Евросоюз на современном этапе его развития в виде особого (нетрадиционного, «уникального» и т.п.) объединения, в политико-правовом статусе которого органически сочетаются элементы самых различных моделей и форм. Именно таковым по своему статусу является Евросоюз в настоящее время».*<sup>30</sup>

Таким образом, практически никто из упомянутых авторов не рискует давать однозначное определение природы и статуса Европейского Союза в его нынешнем виде. Правда, там где *ratio* юриста, привыкшего к однозначным квалификациям, встаёт в логический тупик, выручает интуиция женщины-политолога, оперирующей понятием «гибкая интеграция».<sup>31</sup>

В принципе, не так уж важно, какую этикетку – «федерация», «конфедерация», «сообщество», «союз государств» или нечто иное – мы приклеим к Европейскому Союзу. Ещё в начале XX века профессор Г. Зидгвик в лекциях в Кембриджском университете утверждал, что «два понятия – конфедерация государств, федеративное государство – представляют собой две стадии развития федеральности (*federality*)».<sup>32</sup> Будем реалистами: Европейский Союз это скорее добровольное объединение больших и малых государств в некий полюс экономической и политической силы, нежели объединение ради самой идеалистической «европейской идеи». Формы этого союза в течении десятилетий его

<sup>29</sup> Ландо Д.Д., Самарин В.И. Европейское публичное право. М., 2014, с. 10-11

<sup>30</sup> Марченко М.Н. Европейский союз и его судебная система: монография. М., 2013, с. 20

<sup>31</sup> Бабыкина Л.О. Гибкая интеграция в Европейском Союзе: Теория и практика применения. М., 2012

<sup>32</sup> Sidgwick H. The development of European polity. London, 1903, p. 433

недолгой истории изменялись и по всей видимости будут изменяться и в будущем, во всяком случае их невозможно втиснуть в прокрустово ложе раз и навсегда данных определений. Скорее всего, это своего рода интеллектуальный и институциональный пазл (puzzle), как удачно выразился один исследователь.<sup>33</sup> Но понятие «федеральности» всё же позволяет выделить некоторые уже сложившиеся черты.

Что же роднит Европейский Союз с федерацией? Меньше всего хотелось бы искусственно приписать ему все присущие федеративному государству черты. Однако следует согласиться с признанным специалистом по праву Европейского Союза профессором С.Ю. Кашкиным в том, что «эта наднациональная организация политической власти полна диалектических противоречий: она формировалась изначально с использованием инструментов международного права, но развивалась в федеративном, государствовподобном направлении».<sup>34</sup> Он же отмечает такую особенность: «Распределение компетенции в Союзе весьма похоже на то, как оно осуществляется в федеративном государстве, хотя наднациональные черты накладывают свой отпечаток, (...) за странами-участниками ЕС сохранена остаточная компетенция (Это всё более напоминает структуру разделения компетенции в федеративных государствах)».<sup>35</sup> Правда, эта «остаточная компетенция» довольно широкая и связана с «обслуживанием» государственного суверенитета. Но с другой стороны, введение постов председателя Европейского Совета, председателя Европейской Комиссии, Верховного представителя Европейского Союза по иностранным делам и политики безопасности, председателя Еврогруппы, председателя Европейского парламента и главы Европейского центрального банка, причём постов выборных и с ограниченным по срокам мандатом, воспроизводит стандартное распределение высших должностей в государстве: президент, премьер-министр, министр иностранных дел, министр экономики, председатель парламента, глава государственного банка. Добавим к этому Суд Европейского Союза, единую валюту, гражданство Союза, общую политику безопасности и обороны, единое пространство свободы, безопасности и правопорядка (правосудия), продвинутое сотрудничество в различных областях, наконец, признание принципа единой правосубъектности Союза – и черты самодовлеющей «государственноподобности» выступают со всей очевидностью. Ротация председательства государств-членов Союза в Совете, напоминающая дежурство

---

<sup>33</sup> *Burgess M.* Federalism and European Union: The Building of Europe. New York, 2000. Ch. 8 The European Union as an intellectual puzzle.

<sup>34</sup> *Кашкин С.Ю.* Лиссабонский договор – новый этап развития права Европейского Союза // *Право*, 2010, №1, с.69

<sup>35</sup> там же, с.70, 73

фил в Афинском полисе, процедуры согласования принятия решений на национальном и союзном уровне усиливают черты федеративности.

Ближайшее будущее покажет, насколько прочной окажется эта конструкция на фоне проблем в зоне евро или перспективы выхода из Европейского Союза его «enfant terrible», Великобритании.

О том, что вопрос о продвижении в сторону дальнейшей «федерализации» Европейского Союза не закрыт, свидетельствует новый проект «Основного Закона Европейского Союза»<sup>36</sup>, разработанный в 2013 году «группой Спинелли» Европейского парламента. В «Группу Спинелли», основанную в 2000 г., входит около 110 европейских парламентариев, сторонников углубления европейской интеграции путём продвижения идеи «федеративной Европы». Становясь в оппозицию к правительствам, заморозившим в условиях экономического кризиса проекты дальнейшего углубления интеграции, авторы данного проекта представили его как «федеративный союз государств и граждан», предложив ряд мер по устранению «дефицита демократии» и «недостаточной управляемости»<sup>37</sup> Европейского Союза за счёт придания институтам Союза большей «федеративности» по образу и подобию германского федерализма (отсюда и само название проекта по аналогии с названием германской конституции – Основной закон).

Преамбула Основного закона Европейского Союза подчёркивала его «федеративность» открытым текстом:

*«...преисполненные решимости продолжать процесс создания более тесного объединения народов Европы путём строительства федеративного союза (federal union), черпающего свою легитимность в народном суверенитете, в котором ни один уровень управления не будет подчинён другому, но каждый будет координироваться...».*

По замыслу авторов проекта должна быть проведена радикальная ревизия положений Лиссабонского договора по всем направлениям функционирования Союза. Прежде всего, исходя из опыта германского бюджетного и экономического федерализма, проект Основного закона ЕС предполагал в качестве главной инновации создание «экономического правительства», наделённого компетенцией не только координировать собственную экономическую политику государств, но и проводить собственную экономическую политику Союза. Речь также шла и о создании единой налоговой системы, при этом налоговые сборы поступали бы в общий бюджет ЕС под управлением министра казначейства.

---

<sup>36</sup> The Spinelli Group and Bertelsmann Stiftung. A Fundamental Law of the European Union. 2013 // <http://www.spinelligroup.eu/article/fundamental-law-european-union>

<sup>37</sup> «Дефицит демократии – это и дефицит управляемости», – утверждал один из лидеров «Группы Спинелли» Эндрю Дафф // The Times, October 4, 2013

Европейский Союз должен был бы претерпеть глубокую реформу институтов. Проект снимал многие фактические ограничения компетенций Европейской Комиссии, Европейского парламента и Суда ЕС. Комиссия становилась настоящим правительством ЕС и должна была формироваться Европарламентом и Советом, отменялось кооптирование комиссаров правительствами, главным критерием выдвижения на должность комиссаров должна была стать их компетентность, а не близость к власти. Число этапов согласования принятия решений («процедура сотрудничества») сокращалось до двух согласований. Многие функции исполнительной власти концентрировались в Комиссии, в то время как Европейский парламент и Совет занимались бы контрольной и законодательной деятельностью. Парламент также наделялся компетенцией выражать доверие Комиссии и смещать её председателя. Более скромная роль отводилась Европейскому Совету, дабы вспыхивавшие в нём политические разногласия не переносились в другие институты Союза: фактически его деятельность замыкалась на Совет.

Следует отметить ещё одно радикальное нововведение: Основной закон не только восстанавливал конституционный статус Хартии прав человека, но и существенно расширял право граждан Союза на петицию: восстанавливалась норма, исчезнувшая в проекте Конституции 2004 г., а именно, право граждан Союза непосредственно обращаться в Суд Европейского Союза в случае, если их права были затронуты тем или иным актом Союза. Аналогичным правом обладал бы и Европейский омбудсмен. Наконец, граждане Союза наделялись правом участвовать во всех выборах по месту своего фактического проживания.

Основной закон существенно расширял сферы общей политики Союза, прежде всего социальной политики, политики в области энергетики, транспорта. Отдельное место уделено так называемым копенгагенским принципам «надлежащего управления» как одного из условий принятия новых членов в состав Союза (вероятнее всего имелись в виду ослабленные требования по отношению к Румынии и Болгарии).

Проект учёл опыт провала ратификации Конституции 2004 года и вводил новую категорию «ассоциированного члена»: государства, не пожелавшие ратифицировать Основной закон или тот или иной договор, как, скажем Франция, Нидерланды или Ирландия, могли переходить в статус «ассоциированного государства», дабы не держать в заложниках всех остальных «согласных» членов Союза. Этот же статус приобретали бы государства, участвовавшие в одной или нескольких общих сферах Союза, как это де-факто произошло с Шенгенскими соглашениями (Норвегия, Исландия, Швейцария). Этот статус могла бы обрести Великобритания в случае выхода из ЕС. Как остроумно заметил

Эндрю Дафф, британский депутат Европарламента и вице-председатель «Группы Спинелли», «ассоциированное членство, предусмотренное Группой Спинелли, могло бы предоставить место в паркинге для Великобритании, либо на краткосрочной, либо на долгосрочной основе, если она воспользуется своим правом не оставаться полноправным членом».<sup>38</sup> Иными словами, предлагалась формула «переменной геометрии» (*variable geometry*) или «Европы с разными скоростями».

Но главной строительной площадкой будущего федеративного союза по замыслу авторов проекта Основного закона должно было стать создание подлинного политического союза, скрепляющего все сферы жизнедеятельности Европейского Союза. Назывались несколько причин такой приоритетности. Главная – невозможность выйти из экономического кризиса только усилиями Центрального европейского банка и Еврозоны. «Главный политический приоритет – экономический» (*The top political priority is economic*).<sup>39</sup> Иными словами, необходима политическая воля для выстраивания единой налоговой политики, распределения инвестиций и т.д.

Другая причина – и её всё чаще называют – ухудшение отношений ЕС с Россией и опасность возвращения к противостоянию времён холодной войны. В условиях нарастания геополитической нестабильности важно обеспечение управляемости территории с более чем 500 млн. жителей: «восстановление веры в европейскую управляемость как никогда срочная задача».<sup>40</sup>

Наконец, усиление центробежных тенденций в ряде стран (проблемы Каталонии, Фландрии, Шотландии) заставляет пересмотреть концепцию «национальных государств» в пользу более тесного политического союза этих государств, когда принадлежность регионов к союзной федерации будет сдерживать их сепаратизм.

Авторы и сторонники нового конституционного проекта возлагали большие надежды на смену политического руководства Европейского Союза в 2014 году и даже поспешили объявить о возможном созыве Конвента весной 2015 г. Но, как известно, этим надеждам не суждено было сбыться. Однако, как не раз было в истории европейской интеграции, событийные отливы чередовались с приливами, как это случилось с проведением рокового референдума в Великобритании, побудившем активизироваться и континентальную политическую элиту.

---

<sup>38</sup> *Duff A. How to change the European Union. London, 2015, p. 87*

<sup>39</sup> *Duff A. op. cit., p. 109*

<sup>40</sup> *ibidem*

## *Сценарии дальнейшей эволюции ЕС.*

Известные французские специалисты по геополитике Ж.-Ф. Дюмон и П. Верлюиз рассматривают три сценария институционального развития Европейского Союза.

1. *Интегрированная и независимая Европа*: «Государства расстанутся со своей амбивалентностью по отношению к ЕС. Став федеративным государством, объединяющим страны, решившие стать его составной частью, ЕС прекратит все переговоры о вступлении со странами, которые не согласны передать часть суверенитета, предполагаемую федеративной логикой, поддержит Украину, при этом учитывая российские интересы по доступу к тёплым морям, будет проводить политику договорных и договороспособных отношений по отношению к другим европейским или соседним странам».<sup>41</sup> Этот сценарий также предполагает европейскую военную интеграцию и уменьшение американского протекционизма в сфере обороны, создание европейской оборонной промышленности. Федеративный союз должен будет поддерживать сбалансированные отношения в военной области с США, Россией, Китаем, Индией.

2. *Обозначенная конфедерация* (Une confédération identifiée), когда ЕС изберёт конфедеративную модель, во многом схожую со швейцарской, когда законодательные и фискальные различия не мешают солидарности между кантонами и общей внешней и оборонной политике. «Сценарий европейской конфедерации должен будет означать отказ от любого решения, ведущего в сторону конституции или нового унитарного государства, стоящего над государствами-членами, т.е. федеративного государства».<sup>42</sup> Согласно этому сценарию, оговариваются авторы, конфедеративная опция не будет означать принципиального отказа от «федерации» в той или иной сфере; напротив, государства-члены могут суверенно решить, в какой сфере это возможно.

3. *Европа, адаптируется в институциональном плане к нескольким скоростям*. Авторы предлагают несколько комбинаций двусторонних и многосторонних договорных отношений как внутри ЕС, так и на его периферии, подобно тому, как строятся отношения в еврозоне, в Шенгенском пространстве, в ОБСЕ. Но и при этом сценарии не исключаются вкрапления «федеративности».

О том, что идут поиски новых форм европейской интеграции свидетельствуют и научно-практические конференции в европейских университетах, и публикации. Так, на двух коллоквиумах, проведённых в 2013 г. во Франции, в Нанси и в Нанте, под общим названием «Федеративное будущее Европы», была выдвинута идея «многонациональной

---

<sup>41</sup> Dumont G.-F., Verluise P. Géopolitique de l'Europe. De l'Atlantique à l'Oural. Paris, 2015, p. 188

<sup>42</sup> op. cit., p. 189

федерации» (*une fédération plurinationale*). Правовую основу такой федерации мог бы составить договор, имеющий значение «конституционного пакта». В отличие от конституций классических федераций этот пакт может подвергаться пересмотру с единогласного согласия его участников и из него можно выйти. Это даёт, по замыслу авторов проекта, возможность государствам воспользоваться своим суверенитетом при решении вопроса оставаться им или нет в составе такой федерации.<sup>43</sup> Сам договор некоторые видят как новый «европейский общественный договор», либо как «пост-государственную конституцию». Эти теоретические изыски, сами по себе интересные, требуют отдельного детального анализа и осмысления.

Итак, вопрос о «федеративном будущем» Европы не снят с повестки дня. Можно спорить о территориальных границах этой «федеративности» и глубине процесса «федерализации». Но очевидно, что наряду с «европейской идеей» идея европейской федерации стала составной частью европейской цивилизации, как стала ею «Европа прав человека».

Федералистский проект европейской интеграции пропитал «европейскую идею», которая из утопической идеи объединения христианского мира стала либерально-демократической духовной традицией, нацеленной на создание широкого общественного движения в поддержку всесторонней интеграции европейских народов. Споры о пределах и формах этой интеграции продолжаются по сей день, но уже сейчас можно констатировать, что создано уникальное в мировой истории объединение государств, имеющее солидную цивилизационную, экономическую, правовую, политическую основу. Это объединение эволюционировало от сугубо экономического сообщества шести стран в отдельных отраслях в масштабный союз 28 государств, имеющий многие черты федерации, но ещё не состоявшийся в качестве таковой.

### *Опыт ЕС и евразийская интеграция.*

Вместе с тем следует иметь в виду что ситуацию в ЕС невозможно объективно прогнозировать исходя только из правовых, точнее институционально-правовых, категорий.

Прежде всего необходимо учитывать сохранение в Европе традиционных «разломов» (*fractures* – по-французски). К этим разломам следует отнести сохраняющиеся внутри ЕС границы. Казалось, шенгенская зона фактически упразднила границы, делая их условными штрихами на географических картах. Однако нашествие полчищ беженцев и

---

<sup>43</sup> Подробности см. в фундаментальной публикации: Barbato J.-Ch., Petit Y. (dir.) *L'Union européenne, une Fédération plurinationale en devenir?* Bruxelles, 2015, p.43

угроза проникновения террористов побудила многие страны фактически восстановить приграничный контроль *внутри* шенгенской зоны.

К географическим различиям между континентальной и островной Европой можно добавить всё чаще упоминавшееся во время греческого кризиса противопоставление «трудолюбивого» Севера и изнеженного солнцем и морем Юга, а идя дальше – католического, протестантского и православного миров. Не исчезли ценностные ориентации жителей бывших стран «народной демократии» с их памятью о «социальных гарантиях» и жителей стран западной демократии, чаще ставящих в качестве приоритетных политические и личные права.

Но это «разломы» культурно-исторического порядка, в конце концов преодолимые. Существуют разломы политического свойства. Уже реакция по горячим следам британского референдума показала наличие различных подходов внутри правящих элит ЕС по вопросу дальнейших шагов по сохранению и укреплению Союза. Так, руководители государств Вышеградской четвёрки (Польша, Чехия, Словакия, Венгрия) на саммите 21 июля 2016 г. заявили, в частности «Мы уверены, что окончательное слово в принятии решений Европейской комиссии должно принадлежать национальным парламентам».<sup>44</sup> Польский премьер Беата Шидло пошла ещё дальше: «Мы должны вернуться к истокам ЕС. Мы должны больше учитывать интересы граждан, и меньше институций».<sup>45</sup>

Как бы в пик им лидеры Италии, Франции и Германии, встретившиеся 22 августа 2016 г. на итальянском острове Вентотене, откуда ещё в годы Второй мировой войны А. Спинелли и Э. Росси бросили клич о строительстве единой федеративной Европы, зывали к духу федеративной Европы и усилению роли наднациональных институтов. Через несколько дней на встрече с лидерами Вышеградской группы А. Меркель была вынуждена признать необходимость достижения «нового баланса среди 27 членов Союза» и «системной реформы ЕС».

Более категоричен в своих оценках председатель Комиссии ЕС Ж.-К. Юнкер. В своей речи «О состоянии Союза» перед Европейским парламентом 14 сентября 2016 г. он со свойственной ему прямотой заявил: «Никогда прежде я не видел столь мало общего между государствами членами. Так мало сфер, в которых они согласны работать сообща. Никогда раньше я не слышал, чтобы лидеры говорили только о своих национальных проблемах, а о Европе только между прочим, если вообще упоминают. Никогда прежде я не видел представителей институтов ЕС, высказывающих различные приоритеты, часто

---

<sup>44</sup> Visegrad Group calls for EU reforms in wake of Brexit vote // [www.dw.com/a-19419234](http://www.dw.com/a-19419234)

<sup>45</sup> там же

прямо противоположные национальным правительствам и национальным парламентам. Как будто вообще нет никакой связи между ЕС и национальными столицами». Более того, Юнкер пошёл ещё дальше, говоря о «трагическом разделении между Востоком и Западом, проявившемся в последние месяцы».<sup>46</sup> Таковы нынешние «разломы» в Европейском Союзе.

Братиславский саммит 16 сентября 2016 ограничился Декларацией в одну страницу в весьма общих выражениях. Трёхстраничная «дорожная карта» также мало что проясняет в намерениях лидеров 27/28 членов ЕС. Остаётся ожидать, что 60-летие заключения Римских договоров подвигнет их на более чёткое определение дальнейших путей эволюции Европейского Союза.

Ещё один вопрос встаёт со всей серьёзностью: как нам, россиянам, относиться к опыту европейской интеграции и медленной, но поступательной её федерализации? Конечно, можно ограничиться позицией, образно выраженной Б.С. Эбзеевым: «Западноевропейское пространство рано или поздно обретёт черты федеративного государства, но это не наша свадьба, это чужая свадьба...».<sup>47</sup> Получается, что мы чужие на этом празднике жизни... Геополитическая ситуация России здесь несколько схожа с позицией Турции<sup>48</sup>, но Россия не стучалась в двери Европейского Союза, в отличие от Турции, а также Грузии, Молдовы, Украины, предпочитая отношения сотрудничества.

И всё же, на фоне неудавшегося советского федеративного эксперимента, канувшей в небытие «социалистической интеграции» и расплывающейся как полотно Пенелопы интеграции в рамках СНГ не грех извлечь практически значимые уроки из трудного, временами попятного, продвижения европейцев к тем формам кооперации, которые являются бесспорными достижениями.<sup>49</sup> Например, шаги по выстраиванию евразийской интеграции по сценарию, схожему с западноевропейской интеграцией (от Евразийского экономического сообщества через Таможенный союз и Единое экономическое пространство к Евразийскому экономическому союзу) рискуют привести в

---

<sup>46</sup> Цит. по: *Hartmut M.* From Brexit to Bratislava. Another EU Report Debate Emerging // CIFE Policy Papers, № 44, October 19, 2016. p. 3

<sup>47</sup> Цит. по <http://pravo.ru/story/view/89999> (посещение 17.04.2015)

<sup>48</sup> «Эрдоган: если ЕС не примет Турцию, то мы пойдём своим путём» // Цит. по: <http://www.regnum.ru/news/polit/1887890.html> (посещение 24.01.2015)

<sup>49</sup> Попытки осмыслить опыт европейской интеграции в новых геополитических условиях предпринимались неоднократно. См.: *Борко Ю.А.* «Европейская идея»: от утопии к реальности // Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств. М., 1998, с. 15-51; *его же*: Исторические метаморфозы европеизма. // *Борко Ю.А., Загорский А.В., Караганов С.А.* Общий европейский дом: что мы о нём думаем? М., 1991, с. 8-48. Опыт Европейских сообществ и возможности его использования Россией и Содружеством Независимых Государств. Материалы симпозиума 17 марта 1992 г. Института Европы РАН и Ассоциации европейских исследователей. М., 1997. *Энтин М.Л.* В поисках партнёрских отношений. Россия и Европейский Союз в 2006-2008 годах. М., 2009

тупик, если не будут созданы соответствующие наднациональные политические структуры. Нынешние трудности ЕАС – тому доказательство. Об этом предупреждают аналитики: «Имеет ли смысл экономический союз, если он не имеет политических перспектив, если все его субъекты, за исключением России, являются противниками создания наднациональных структур?»<sup>50</sup> Об этом красноречиво свидетельствует и опыт Европейских сообществ – Европейского Союза. Именно опыт преодоления разногласий, порой весьма острых, между государствами с различными уровнями экономического и политического развития может быть особенно ценным: что бы не говорили «евроскептики», но именно «федералистский метод» согласования интересов оказался наиболее эффективным и продуктивным.

Опыт «гибкой интеграции» в Европейском Союзе побуждает ещё раз обратиться к проблеме, на которой буквально «зациклилось» отечественное правоведение (и не только оно) – проблеме государственного суверенитета, остающегося, судя по большинству публикаций, «священной коровой» отечественной правовой и политической мысли.<sup>51</sup> Между тем раздаются и вполне реалистичные суждения. Так, судья Суда Евразийского экономического союза профессор Т.Н. Нешатаева утверждает: «Наднационализм в широком смысле – это добровольное ограничение суверенной компетенции государственной власти. В основе такого ограничения экономически обоснованный прагматизм, направленный на объединение хозяйственных ресурсов ради прогресса и развития. Решения всех органов наднациональной организации обязательны для государств-членов, физических и юридических лиц. (...) Конкретные вопросы интеграции могут переходить из сферы координации в сферу единой политики».<sup>52</sup> Как раз в этом плане европейской интеграцией накоплен богатейший опыт.<sup>53</sup>

### *Вместо заключения: человеческий фактор.*

История европейской интеграции поучительна тем, что в ней с самого начала намечилось и утвердилось тесное сотрудничество интеллектуальной элиты с элитой политической. История европейской интеграции знает немало примеров того, как проекты

---

<sup>50</sup> Ципко А.С. Не может быть внешнего могущества без внутреннего. О непреодоленных иллюзиях постсоветской интеграции. // Независимая газета, 24 декабря 2014

<sup>51</sup> О позиции автора по этой проблеме см.: Ковлер А.И. «Моральный суверенитет» перед лицом «государственного суверенитета» в европейской системе защиты прав человека. // Международное правосудие, 2013, №3; его же: Соотношение европейского конвенционного и национального конституционного права – обострение проблемы (причины и следствия). // Российский ежегодник Европейской Конвенции по правам человека, №1 (2015), М., 2015, с. 19-64

<sup>52</sup> Евразийская интеграция: роль Суда. / Под ред. д.ю.н. проф. Т.Н. Нешатаевой. / М., 2015, с. 232-233

<sup>53</sup> Ещё раз упомянем издание: Хохлов И.И., Сидорова Е.А. Наднациональность в политике Европейского Союза. М., 2014

единой Европы мыслителей и кабинетных мечтателей реализовались в проектах политиков, как «фантазии» о едином гражданстве, единой денежной системе или об общеевропейском правосудии становились реальностью. Европейские федералисты были инициаторами многих этих проектов, хотя далеко не всегда эти проекты быстро реализовывались. Одним из самых острых кризисов на этом пути был провал проекта Европейской Конституции, о которой мечтали несколько поколений федералистов. И всё же идея углубления интеграции и расширения её территориального пространства находила своё воплощение.

Хотелось бы в этой связи обратить внимание ещё на одну причину успеха «европейской идеи» – умение просвещённых европейских элит работать с населением, доносить до рядовых граждан идеи европейского объединения. Ещё в 1931 г. выходец из России А. Марк-Липянский в лучших традициях русских народников подготовил манифест «Воззвание к молодёжи»<sup>54</sup>, где популярно излагал федералистскую концепцию, как альтернативу национализму и интернационализму, как путь к решению проблем отсталости отдельных территорий и социальных групп.

Позднее во многих крупных городах Европы возникнут информационные центры с доступными материалами по проблемам европейского строительства на всех официальных языках Европейских Сообществ. К примеру, брошюры о Маастрихтском, Амстердамском, Лиссабонском договорах издавались в виде «гида гражданина» и в популярной форме излагали выгоды, которые принесут населению те или иные положения договоров.

Подобная разъяснительная работа помимо своей непосредственной цели информирования населения выполняла, несомненно, ещё одну важную миссию – создание чувства причастности граждан к происходящим процессам. Нет нужды доказывать, что проблемы политического участия – одна из ключевых проблем демократии во все времена.<sup>55</sup> Проведение референдумов на всех этапах европейского строительства, голосования в национальных парламентах по ратификации договоров о европейской интеграции, прямые выборы в Европейский парламент – эти и иные формы участия граждан в процессе европейской интеграции придавали этому процессу требуемую динамику и наделяли союзные органы легитимностью, исходящей от изъявления воли народов.

---

<sup>54</sup> Appel à la Jeunesse. A une crise radicale, des solutions radicales! Octobre 1931

<sup>55</sup> В своё время автор внёс свою скромную лепту в изучение этой проблемы. См.: Ковлер А.И., Смирнов В.В. Демократия и участие в политике. М., 1986

Человеческий фактор был и остаётся мощнейшим катализатором федерализации Европы. Это не только обладание паспортом Европейского Союза, свобода передвижения и возможность расплачиваться в Испании и Эстонии единой валютой, не только возможность устраиваться на работу и получать сравнимую заработную плату в странах Союза, хотя эти «не только» уже сами по себе являются мощными факторами того, что федералисты называют «личностным федерализмом». Как говорил великий европеец Жан Моннэ, «мы не создаём коалицию государств, мы объединяем людей» («*Nous ne coalisons pas les Etats, nous unissons les hommes*»).<sup>56</sup> Это ещё и единое пространство защиты прав человека, заложенное в 1950 г. Европейской Конвенцией по правам человека и расширенное Хартией Европейского Союза об основных правах – то, что другой великий европеец Юрген Хабермас образно обозначил как «концепт человеческого достоинства и реалистическая утопия прав человека» («*Das Konzept der Menschenwürde und die realistische Utopie der Menschenrechte*»).<sup>57</sup> Это, наконец, и пространство свободы, безопасности и правопорядка, заложенное в договоры о Европейском Союзе. Разве не об этом мечтали великие гуманисты, начиная с Данте, выдвинувшего в своей «Монархии» идею союза европейских государств, «союза в разнообразии» во имя торжества мира и справедливости?<sup>58</sup>

Само собой разумеется, сравнительные исследования различных моделей и опытов интеграции принесут не только ожидаемое приращение знания, но и практическое пользу. Проведенная в июне 2016 в Институте международная конференция «Интеграционные процессы в Европе и Евразии: роль конвенций Совета Европы» была, очевидно, первым шагом в этом направлении. Очевидно и то, что необходима долгосрочная программа – при поддержке государства – по дальнейшей научной проработке этой проблематики представителями различных отраслей права.

---

<sup>56</sup> Цит. по: *De Teyssier F., Baudier G. La construction de l'Europe. Paris, 2014, p. 44*

<sup>57</sup> См. *Хабермас Ю. Эссе к конституции Европы (пер. с нем.). М., 2013, с. 13-39*

<sup>58</sup> Данте. Монархия (I, V, 14)