

А. Ю. Саломатин¹**ВЫЗОВЫ И УГРОЗЫ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ
В УСЛОВИЯХ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТУРБУЛЕНТНОСТИ**

Международная турбулентность — относительно новое состояние современного мира, включающее в себя целый комплекс параметров². Она четко проявилась с началом нынешнего мирового финансово-экономического кризиса. По всей видимости, с 2008 года происходит завершение первого этапа постмодернизационного развития, и в условиях экономической и политической общемировой дестабилизации начался переход к новому этапу³. Экономисты определяют эти изменения как замену прежнего, пятого технологического уклада, опиравшегося на микроэлектронные компоненты, на шестой, ядром которого являются нанотехнологии⁴.

Следует отметить, что существенные корректировки вносятся не только в мир права и экономики, но и в другие сферы жизни⁵. При этом международная турбулентность проявляет себя не только в развивающихся странах, но и на Европейском континенте. В период с 1980 по 2010 год Евросоюз допустил ряд тактических и стратегических просчетов. Прежде всего, отметим тактические ошибки.

1. Прием в Евросоюз в 1980-е годы новых членов (Греция, Испания, Португалия), сильно отличающихся от других участников по уровню своего социально-экономического развития. Следствием этого решения стала необходимость серьезной коррекции аграрной политики Евросоюза. В итоге негативные последствия на настоящий момент преодолены.

2. Принятие в 1986 году Единого европейского акта, ускорившего евроинтеграцию и распространившего ее на новые области, не готовые к интегрированию. Это привело к заключению Маастрихтского договора в 1992 году и конституированию Евросоюза, что форсировало интеграцию.

3. Евросоюз, желая обзавестись новыми рынками, взял курс на интеграцию стран Восточной Европы, выработав на саммите в Копенгагене в 1994 году крите-

рии для новых членов. Со временем оказалось, что эта тактическая ошибка по неоправданному расширению организации стала стратегической «ловушкой».

4. Идею единого европейского паспорта и гражданства европейцы массово поддержали. Однако это создало неудобства для правоохранительной деятельности.

5. Учреждение единой европейской валюты вело к снижению транзакционных издержек в периоды экономического процветания, но порождало опасные последствия в периоды экономических кризисов.

6. В Амстердамском (1997) и Ниццком (2001) договорах евробюрократия начала неоправданно расширять компетенцию Евросоюза. Впоследствии появились прецеденты властной экспансии, отчего интеграция была дополнительно форсирована.

7. Отказ от принятия единой Конституции Евросоюза продемонстрировал, что планы на федерализацию были тактической ошибкой. Тенденция интеграционного европейского конституционализма оказалась со временем купирована в Лиссабонском договоре 2007 года, где были более гибко сформулированы задачи построения общего конституционного пространства.

Также обозначим стратегические ошибки, допущенные Евросоюзом.

1. Прием в мае 2004 года в состав объединения большинства государств Восточной Европы с последующим дополнительным включением стран с еще более низким уровнем социально-экономического развития. В результате организация стала еще более неоднородной. Также вследствие этого управление ею стало затруднительным.

2. Иммиграционная политика Евросоюза изначально была серьезной тактической ошибкой, которая начиная с 2015 года стала колоссальной проблемой, инспирирующей как внутривластную нестабильность в государствах-членах, так и конфликты между странами.

3. Евро-атлантическая солидарность, первоначально мало влиявшая на судьбу Евросоюза, становится для него все более обременительной по мере того, как растут противоречия в правящих элитах США и усиливается внешнее давление на Евросоюз со стороны Соединенных Штатов.

4. Бескомпромиссно-активная пропаганда европейских ценностей и пренебрежительное отношение к точке зрения европессимистов со стороны СМИ, академической общины и евробюрократии закрывают путь к диалогу и стимулируют раскол в Евросоюзе. В результате происходит рост консервативно-патриотических изоляционистских настроений.

До начала мирового финансово-экономического кризиса 2008 года не все ошибки могли быть оценены и исправлены (хотя бы частично, в пределах имевшихся возможностей). Однако с возникновением экономи-

¹ Заведующий кафедрой теории государства и права и политологии Пензенского государственного университета, доктор юридических наук, доктор исторических наук, профессор. Автор более 400 научных публикаций, в т. ч.: «Всемирная история государства и государственного управления», «Президентская власть в США», «Судьба Евросоюза и уроки для России» (в соавт.), «Сравнительное правоведение» (в соавт.), «История государства и права зарубежных стран» и др. Член-корреспондент Международной академии сравнительного права (Париж). Член Ассоциации европейских исследований, Российской ассоциации политической науки; Международной академии сравнительного права.

² Громыко А. А. Формационный подход к развитию международных отношений (европейский ракурс) // Современная Европа. 2015. № 5. С. 8–9.

³ Саломатин А. Ю. Всемирная история государства и государственного управления. М., 2013. С. 259.

⁴ Глазьев С. Ю. Стратегия опережающего развития России в условиях глобального кризиса М., 2010. С. 80–89.

⁵ Малько А. В., Саломатин А. Ю. О некоторых чертах модернизационных процессов в современных условиях // Государство и право. 2004. № 3. С. 27–31; Они же. Постмодернизация и глобализация: особенности государственно-правовой жизни общества в XXI столетии // Известия вузов. Правоведение. 2015. № 1. С. 17.

ческой и политической турбулентности в мире неадекватность принимаемых и принятых прежде управленческих решений стала более чем очевидной. Тем не менее должные коррективы не были внесены.

В настоящее время мы видим два главных источника дискомфорта для стабильности Евросоюза: вызывающая общественное раздражение иммиграционная политика и вносящая дисфункцию в деятельность европейских институтов экспансия судебных органов. Хотя кульминация иммиграционного кризиса пришлась на 2015 год, когда, по разным оценкам, в Евросоюз прибыло от 1 млн до 1,8 млн беженцев и нелегальных мигрантов, негативное отношение к приезжим укрепляется до сих пор¹. По данным на весну 2018 года, иммиграционная проблема среди жителей Евросоюза считается главной (38 % всех упоминаний). Масштабы беспокойства особенно высоки в Эстонии (62 %), Чехии (58 %) и Венгрии (56 %)². Попустительская иммиграционная политика с введением неких обязательных квот для стран-членов раскалывает Евросоюз и служит поводом для антиинтеграционных настроений.

Судейская экспансия Европейского суда справедливости в большей степени волнует не рядовых граждан, а политиков и судей из государств — членов Евросоюза. Изначально этот орган был наделен обширными полномочиями, и со временем они расширились. Во времена «евросклероза» в 1970-е годы именно Суд способствовал углублению сотрудничества в Европейском экономическом сообществе «за счет так называемой негативной интеграции (то есть снятия барьеров на пути свободного передвижения товаров через взаимное признание национальных норм стран-членов, а не через нормотворчество)»³. Однако из-за переноса в 1990-х годах акцентов на гуманитарные вопросы в деятельности Суда стали появляться весьма неоднозначные решения. «В основном не учитываются государственные интересы в двух категориях дел: 1) связанных с вмешательством в компетенцию стран-членов под предлогом защиты фундаментальных принципов европейского права и 2) относящихся к расширительной трактовке гражданства Евросоюза»⁴.

Так, в деле *Mangold v. Helm* (2005), касавшемся решения спора о том, могут ли предприниматели в соответствии с немецким законодательством предлагать работнику старше 52 лет срочный трудовой контракт, судьи вывели запрет на возрастную дискриминацию как принцип общеевропейского права, хотя решение не было должным образом юридически обосновано⁵. Неслучайно экс-президент ФРГ и бывший председатель Конституционного суда Р. Герцог и некоторые его

коллеги выступили с лозунгом „Остановите Европейский суд“»⁶.

Показательным также является дело *Gerardo Riuz Zambrano v. Office national de L'emploi* (2011), связанное с супругами из Колумбии, которым было отказано в статусе беженцев в Бельгии. Примечательно, что после рождения детей на территории этой страны они стали претендовать на социальные выплаты и вид на жительство. Сотрудники Бельгийского суда, куда обратились приезжие, после консультационного запроса в Европейский суд с удивлением обнаружили, что иск колумбийцев, по мнению европейских судей, следует удовлетворить. Хотя эта пара не попадала под норму о пересечении внутренних границ Евросоюза, в связи с рождением детей, ставших фактически гражданами Евросоюза, родители должны были получить разрешение на работу и вид на жительство. Таким образом, Европейский суд вмешался в деятельность национальных властей, связанную с регулированием вопроса гражданства и иммиграции и проигнорировал одну из базовых норм Евросоюза, согласно которой гражданство является только дополнительным к национальному гражданству⁷.

Многие специалисты давно обращают внимание на неадекватность решений Суда, на превышение им своих полномочий. Например, Конституционным трибуналу Польской Республики пришлось заниматься рассмотрением вопроса о несоответствии Конституции Польши европейского ордера на арест, который подразумевал запрещенную Конституцией выдачу польских граждан за рубеж. Группа депутатов Сейма и сенаторов даже обратилась в Суд с требованием проверить Лиссабонский договор на соответствие Конституции Польши⁸.

Однако национальные суды редко проявляют открытое недовольство решениями Европейского суда. Чаще эти решения просто игнорируются⁹. В то же время экспансионистская политика Суда не способствует его популярности среди европейских граждан, уровень доверия к нему за последние 10 лет серьезно снизился. При этом более трети граждан относятся к Суду негативно¹⁰.

В целом же в теоретическом отношении представление о верховенстве европейского права (равно как и решений Европейского суда) сильно преувеличено. Нельзя не согласиться с мнением А. В. Клемина: «Конвенции ЕС разворачивают свое действие в Германии только через акты немецкого происхождения». Нормы права ЕС носят договорной характер, поскольку они

¹ *Узнародов И. М.* Иммигранты и европейская идентичность в XXI веке // Европейский путь для России: за и против. Воронеж, 2017. С. 55.

² Standard Eurobarometer 89. Spring 2018.

³ *Романова Т. А.* Институты Европейского союза и процесс принятия политических решений: учеб. пособие. СПб., 2018. С. 77.

⁴ Стратегия развития правосудия в условиях глобализации: моногр. / под. ред. А. В. Малько, А. Ю. Саломатиной. М., 2017. С. 109.

⁵ *Mazak J., Moser M. K.* Adjudication by Reference to General Principles of EU Law: A Second Look at the *Mangold* Case Law // *Judging Europe's Judges...* / ed. by M. Adams, H. de Waele, J. Meeusen and G. Straetmans. Oxford and Portland, 2013. P. 61–86.

⁶ *Hezgard R., Gerken L.* Stopt der Europäischen Gerichtshof // *Frankfurter Allgemeine Zeitung*. 8 sept. 2008.

⁷ *Schwarze J.* Balancing EU Integration and National Interests in the Case Law of the Court of Justice // *The Court of Justice and the Constitutional of Europe: Analysis and Perspectives of Sixty-Years of Case Law*. The Hague, 2013. P. 270.

⁸ См.: *Wyrzykowski M.* When Sovereignty eans So Much: The Concept(s) of Sovereignty, European Union Membership and the Interpretation of the Constitution of the Republic of Poland // *The Court of justice*. 2012. P. 229–243.

⁹ *Bobek M.* Of Feasibility and Silent Elephants: The Legitimacy of the Court of Justice Through the Eyes of National Courts // *Judging Europe's Judges...* P. 197–200.

¹⁰ *Саломатин А. Ю.* Деятельность Суда ЕС и европейское общественное мнение // *Современная Европа*. 2015. № 5. С. 24–25.

«региональные, локальные, индивидуальные. Конституция ФРГ не наделяет их преимуществом перед законами ФРГ и не избавляет от ратификации»¹. Более того, национальные парламенты не потеряли права голоса при формировании европейского права. «Брюссель обязан рассылать проекты всех своих актов в 28 парламентов. Обсуждают, ратифицируют, отвечают. Такое

случается. Но снаружи это „участие“ выглядит, как говорят, „в рабочем порядке“ — будто решения принимаются лишь Брюсселем»². Германии и другим странам — членам Евросоюза следует начать более жестко заявлять о своих национальных интересах и перестать потворствовать евросудьям и евробюрократам в их амбициозной экспансионистской политике.

¹ Клемин А. В. ФРГ: соотношение международного и национального права // Современная Европа. 2017. № 2. С. 78.

² Там же. С. 85.