
ОБЗОРЫ, РЕЦЕНЗИИ, ПЕРСОНАЛИИ

Обзор методологического семинара на тему «Союзы и объединения государств» (18.11.2021, Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России))

Review at the Methodological Seminar on «Alliances and Unions of States» (11/18/2021, Volga Institute (the branch) of the All-Russian University of Justice RLA (Russian Law Academy) of the Ministry of Justice of Russia)

18.11.2021 в Поволжском институте (филиале) ВГУЮ (РПА Минюста России) состоялся методологический семинар на тему «Союзы и объединения государств». Руководитель семинара – профессор Поволжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России), доктор юридических наук, заслуженный деятель науки РФ А. В. Малько подчеркнул междисциплинарный и актуальный характер проблематики.

Докладчик – заведующий кафедрой гуманитарных, социально-экономических и правовых дисциплин, кандидат юридических наук, доцент В. В. Елистратова. В мероприятии приняли активное участие представители научно-образовательных учреждений Саратова, Тамбова и Махачкалы. В ходе дискуссии были обсуждены теоретико-методологические и практические проблемы оптимального развития современных интеграционных процессов, в том числе с участием Российской Федерации, а также их перспективы, связанные с извлечением ценных уроков как из европейского опыта, так и из практической деятельности иных межгосударственных союзов.

Валентина Владимировна Елистратова
*Заведующий кафедрой гуманитарных,
социально-экономических и правовых
дисциплин Поволжского института
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста
России), кандидат юридических наук,
доцент*
E-mail: v.elistr@yandex.ru

Valentina Vladimirovna Elistratova
*Head of the department of
Humanitarian, Socio-Economic and
Law disciplines, Volga Institute
(the branch) of the All-Russian
University of Justice RLA (Russian
Law Academy) of the Ministry of
Justice of Russia) Candidate of Legal
Sciences, Docent*

Союзы и объединения государств
Alliances and Unions of States

Осуществление государствами внутренних и внешних функций неизбежно приводит к возникновению и развитию межгосударственных отношений, международной и межгосударственной интеграции. Эти процессы есть объективная закономерность, отражающая естественное развитие государства. Истории известны различные формы межгосударственных союзов, которые сосуществуют и постоянно эволюционируют. Среди них унии личные и реальные, протектораты, сюзеренитеты, империи, конфедерации, сообщества, содружества и др.

В современный период под влиянием глобализации в жизни мирового сообщества происходят как позитивные, так и негативные изменения. Ее отрицательных последствий, связанных с диктатом высокоразвитых государств и жесткой конкуренцией, избежать невозможно, поэтому выход следует искать в еще более активном использовании потенциала интеграционных связей, создании различного рода союзов государств. Подобный подход ориентирован на определенную адаптацию к негативным последствиям глобализации. Неудачи объединительных процессов в мировом сообществе не умаляют интегративную идею. Сегодня разнотемпная интеграция представляет один из инструментов выхода из мирового социально-экономического кризиса, вызванного пандемией. Диалектика интеграции состоит в том, что отказ от части национальных полномочий не ослабляет, а усиливает национальные интересы, дает национальным государствам дополнительные возможности [1, с. 61], а также реальные шансы противостоять угрозам глобализации. Интеграционная модель – единственная на пути достижения компромисса между странами. Эта модель вовсе не предполагает отказа от нее, она требует постоянного поиска эффективных методов и средств в целях усовершенствования механизма межгосударственного общения.

В российской юридической науке, в частности, конституционном, международном публичном праве, общей теории права и государства наблюдается активное смешение ключевых терминов, относящихся к сфере межгосударственного общения, подчас приводящее, с нашей точки зрения, к неадекватной оценке интеграционных процессов. Так, отсутствие единого подхода научного сообщества к сущности междисциплинарных понятий «союз государств» и «межгосударственное объединение» не только с позиций различных отраслей права, но и в рамках отдельно взятой отрасли, порождает понятийную тавтологию, существенную разницу в понимании и толковании отдельных интеграционных процессов, что явно не способствует их эффективности.

При уважительном отношении к наличию отличающихся подходов к исследованию форм союзов государств считаем, что сегодня необходимо прийти к единообразному пониманию сущности понятий «союз государств» и «межгосударственное объединение», провести четкое разграничение именно с понятием «международная организация». Союзы и объединения государств (межгосударственные объединения) по-прежнему остаются недостаточно изученными, прежде всего, как самостоятельные категории теории государства и права. Ю. А. Тихомиров справедливо считает неоправданным искусственное разделение предметов ведения государства и международных структур. Он объясняет это следующим образом. Во-первых, изменились содержание и объем внешних функций государства, т. к. наряду с обороной резко усиливается

функция международного сотрудничества. Внутренние и внешние функции приобретают характер смежных по целому ряду областей. Во-вторых, происходит тесное институциональное взаимодействие: международные структуры в рамках своей компетенции соприкасаются с компетенцией национально-государственных структур. В-третьих, происходит интенсивное сближение принципов, институтов и норм национального и международного права [2]. В-четвертых, расширяются легальные возможности государств выдвигать как свои национальные, так и общерегиональные и глобальные проблемы [3].

До сих пор не выработаны однозначные дефиниции понятий «союз государств» и «объединение государств» («межгосударственное объединение»), а выработанные прежде — с учетом развития интеграционных процессов — устарели, отсутствует единая позиция относительно их места в теории государства и права, не определена правовая природа многих союзов. Ни в Конституции РФ, ни в текущем законодательстве сущность рассматриваемых понятий не раскрывается. Этим объясняется необходимость дальнейшего научного исследования и детального анализа теоретических проблем государственно-правовой и межгосударственной интеграции, в частности, понятия, формы, классификации союзов и объединений государств, их соотношения с формой государственного устройства. Исследование теоретических проблем, несомненно, имеет большую значимость для решения практических задач в сфере интеграции государств.

Под объединением государств понимается как процесс (например, объединение современной Германии), так и результат этого процесса. С точки зрения результата, объединение государств предполагает создание новой межгосударственной структуры наряду с государствами — членами. Несмотря на весьма пристальный интерес правоведов к данной проблематике, в юридической науке сегодня имеют место серьезные разночтения относительно самих понятий, отражающих результат процесса объединения государств. Терминологическое многообразие не способствует, даже мешает правильному пониманию происходящих интеграционных процессов, препятствует их единообразному толкованию и, следовательно, эффективному межгосударственному диалогу. Хотя, с нашей точки зрения, умеренное употребление синонимичных терминов вполне оправданно, поскольку они отражают отдельные смысловые оттенки.

Так, понятие «межгосударственное объединение» (Ю. А. Тихомиров, И. Ю. Лейбо, С. А. Киреева, В. В. Мамонов, О. В. Мартышин, Е. Е. Рафалюк, Н. Е. Егорова, А. В. Малько, В. А. Маринина, В. В. Елистратова, Е. А. Комарова, И. Н. Мукиенко, Д. К. Хачирова) стало активно употребляться в современной юридической науке лишь в последние пятнадцать лет. Наряду с ним сегодня достаточно употребительны термины «межгосударственный союз» (Ю. А. Дмитриев, В. О. Миронов, А. И. Ковлер, Л. А. Морозова), «союз государств» (Н. Б. Пастухова, А. В. Малько), «интеграционное объединение» (Т. А. Мансуров, Е. Е. Рафалюк, Г. С. Стародубцев, А. А. Илюшкина, С. В. Каламанова, М. Н. Раджабов), «межгосударственное интеграционное объединение» и/или «интеграционное объединение» (А. А. Каширкина, А. Я. Капустин, А. Н. Морозов, Р. А. Курбанов, Т. Я. Хабриева, С. В. Косилкин), «интегративное объединение государств» (Ю. А. Тихомиров),

«международное объединение» (Н. А. Ефремова, А. А. Каширкина, А. Н. Морозов), «международное интеграционное объединение» (Т. Я. Хабриева, Г. С. Стародубцев, А. А. Илюшкина), «межгосударственное образование» (Н. Б. Пастухова, Т. Я. Хабриева, А. Б. Венгеров), «надгосударственное образование» (Ю. А. Дмитриев, В. О. Миронов), «наднациональное образование» и «наднациональное объединение» (И. Н. Исаков), «международное интеграционное образование» (Н. А. Ефремова), «межгосударственная структура» (Ю. А. Тихомиров, В. В. Елистратова), «интеграционная структура» (Г. С. Стародубцев, А. А. Илюшкина, Е. А. Комарова), «интеграционное сообщество» (О. М. Мещерякова), «интеграционный союз» (Т. Я. Хабриева), «интеграционная группировка» (К. Г. Шерьязданова), «интеграционный блок», «международная наднациональная организация» (С. В. Косилкин), «межгосударственная организация» (Ф. Д. Байрамов), «международная организация». Принципиальных различий между перечисленными понятиями многие авторы не видят и употребляют различные из вышеперечисленных терминов как полные синонимы.

По мнению В. В. Мамонова, «союз» создает правовые рамки для межгосударственного сотрудничества — от заключения соглашения по конкретному поводу до глубокой интеграции между странами, сопровождающейся созданием органов, наделенных правом принимать обязательные для исполнения решения [4, с. 48]. Поддерживая подобную точку зрения, мы считаем, что «союз государств» — наиболее общее понятие, обозначающее самый широкий спектр межгосударственных связей. К союзам можно относить межгосударственные структуры различной природы, включая межгосударственные объединения с собственной системой наднациональных органов, а также различного рода международные организации, которые не являются межгосударственными объединениями как таковыми. Однако и объединения государств могут иметь в своем названии слово «союз», оставаясь, по сути, межгосударственным объединением (например, Европейский Союз). Межгосударственные объединения, в отличие от международных организаций, характеризуются более высоким уровнем интеграционного развития, который отличается наличием компонентов формирующейся правовой системы самой межгосударственной структуры.

Понятие «межгосударственное объединение» довольно часто употребляется в рамках родового понятия «международная организация». Среди специфических признаков межгосударственных объединений выделяются следующие: межгосударственные объединения выражают большую степень региональной интеграции государств в силу сходства их исторической судьбы; их структура отражает системы институтов государств — членов; они отличаются большей степенью императивности актов межгосударственных объединений и их влиянием на национальные законодательства; межгосударственные объединения имеют судебные институты для разрешения споров и унификации коллизионных процедур [5, с. 174–176].

Подобные объединения признаны конституциями многих государств. Так, ст. 79 Конституции РФ предусматривает возможность участия России в межгосударственных объединениях. В Конституции Франции есть раздел XIV относительно соглашений об объединении государств. В ст. 23 и 29 Основного

закона ФРГ урегулированы вопросы участия страны в развитии Европейского Союза.

Многие теоретики российского конституционного и международного публичного права и сегодня под межгосударственным объединением понимают все межгосударственные образования, включая международные организации. Нередко понятие «межгосударственное объединение» имеет обобщающий характер и охватывает как международные организации, так и межгосударственные союзы с более глубокими интеграционными связями. Сторонники противоположного подхода рассматривают «межгосударственное объединение» как видовое понятие по отношению к родовому «международная организация». С подобными точками зрения вряд ли можно согласиться, поскольку категории «межгосударственное объединение» свойственно собственное самостоятельное содержание.

Согласно классическому определению под международной организацией понимается учрежденная международным договором организация, призванная на постоянной основе координировать действия государств — членов в соответствии с предоставленными ей полномочиями. Она создается для содействия решению международных проблем, предусмотренных соответствующим учредительным документом, и для развития сотрудничества государств в различных сферах. Основные признаки международной организации действительно в полной мере относятся и к межгосударственному объединению. Однако международной организации не свойственно наличие развитой или развивающейся наднациональной институциональной системы, или имеют место лишь ее отдельные элементы.

И. Н. Исаков справедливо выделяет наднациональную правовую систему среди разноуровневых правовых феноменов наряду с национальной, внутринациональной, международной правовыми системами как самостоятельный уровень правовой организации и отмечает тенденцию интеграции названных разноуровневых правовых систем, проявляющуюся в их стремлении к взаимосвязи и взаимодействию [6, с. 134—139].

Таким образом, характеризуя объединение государств (межгосударственное объединение) в рамках общего широкого понятия «союз государств», можно выделить его основные признаки: постоянный характер функционирования межгосударственного объединения; добровольность государств — членов; их равноправие; право сессии; правовая основа объединения государств; наличие собственной структуры органов управления со свойственной им компетенцией; наднациональный характер межгосударственных органов; структурное сходство наднациональных институтов с институциональной системой государств — членов; наличие общих интересов или конкретных целей экономического, правового, военного, социального или иного характера в рамках тесного сближения государств; формирование правовой системы межгосударственного объединения и единого правового пространства на основе сближения и взаимопроникновения национальных правовых систем государств — членов в рамках правовой политики в сфере объединения государств. Для объединений государств возможен и силовой способ их образования. Отдельные признаки (наднациональность, правовая система и единое правовое пространство) не находят отражения в существовавших ранее

объединениях государств, образованных в результате применения силового способа.

Современные межгосударственные объединения действительно вырастают именно из экономических союзов. Экономическая интеграция закладывает самый прочный фундамент для последующего ее углубления в социальной, политической, военной и иных сферах общественной жизни государств — членов союзов, приводя к формированию межгосударственных объединений как наиболее высокой степени интеграции.

Европейский Союз создал свою уникальную наднациональную правовую систему, опирающуюся на принципы верховенства и прямого действия его собственных правовых норм для граждан, юридических лиц, государств — членов и их органов. Однако на современном этапе в европейской интеграции наблюдаются совершенно очевидные центробежные тенденции, пессимистические прогнозы о ее судьбе небеспочвенны. В Евросоюзе сложилась достаточно тревожная ситуация, внутренние противоречия налицо. Сегодня он не располагает действенными рычагами, кроме установленных для участников квот, которые вовсе не опираются на принцип равноправия граждан. Многие государства — члены ЕС недовольны его правовой политикой, поскольку реального равноправия при внешней демократии сегодня нет и быть не может. Об этом свидетельствуют политическое давление на отдельные страны, квоты на сельскохозяйственные продукты, выход на дешевые кредиты. Так, Германия на правах лидера Евросоюза явно создает для себя привилегии в плане обеспечения продуктами питания и иными товарами более высокого качества. Преимущества отдельных государств — членов межгосударственного союза должны иметь именно правовой характер, выраженный в их нормативном закреплении. Только в этом случае возможна реализация свойственного им социального и регулятивного начала.

Можно с уверенностью констатировать, что в рамках ЕС происходит одновременное формирование двух «миров» с разноскоростным развитием. Истоки проблем заключаются в условиях, созданных государствами — членами. Так, в современных условиях Германия при помощи экономических методов и рычагов практически добилась подчинения других европейских стран с использованием экономических методов. При этом невозможно завуалировать основную экономическую цель Союза — использование отдельных стран сильными государствами как удобного рынка сбыта. Внешние цели также демонстрируют связь европейских стран с НАТО. В качестве важнейшей политической цели взят курс на дистанцирование от России.

Реальные противоречия в рамках Союза продолжают усиливаться. Национальные интересы все чаще заявляют о себе. Трудоспособное население из восточных стран в целях экономической выгоды уезжает в западные, которым, в свою очередь, это выгодно. Нужны правовые средства, которые помогут поставить заслон для оттока трудоспособного населения из Польши, Венгрии, Словакии, Чехии, стран Балтии. Отсутствие военной защиты НАТО делает Евросоюз еще более уязвимым. Главный конкурент ЕС — США, что находит отражение в конкуренции доллара и евро.

Выход Великобритании из Европейского Союза — первый звонок. «Вирус Brexit» действительно бродит по Европе. Франция, Греция, Нидерланды,

Венгрия, Швеция, Дания, Польша, Италия открыто заявляют о недовольстве европейской политикой. Однако неудачи Евросоюза вовсе не означают отсутствие перспектив для реального достижения необходимого баланса наднациональных интересов интеграционных объединений и национальных интересов государств — членов.

Уровень развития «старой Европы» был более высоким. Пандемия и миграционный кризис нанесли мощный удар по единству Европы, обострив зримые противоречия. Страны ЕС проявили «государственный эгоизм». Четко обозначилась проблема: истинные европейские ценности оказались под угрозой. В значительной степени обнажились различия культур народов.

Вышеназванные причины привели к явному расколу среди стран ЕС. «Европа разных скоростей» неизбежно ведет к неравенству интересов, которые все в большей степени становятся антагонистическими. По сути, идея «Европы разных скоростей» связана с мирным открытым захватом слабых стран сильными державами при помощи экономических методов. Названные факторы заметным образом негативно влияют на судьбу Евросоюза и ставят под угрозу его успешное функционирование и развитие. Перспективы функционирования ЕС связаны с созданием новых условий, при которых страны, несогласные с его политикой, выйдут из Союза.

Исторические предпосылки взаимодействия государств — членов региональных объединений на евразийском пространстве, в отличие от других регионов мира, составляют прочную основу успешного развития интеграционных процессов [7, с. 71]. В евразийской интеграции предполагается широкое использование апробированных правовых моделей и методов интеграционного регулирования. Евразийский экономический союз призван реализовать новые возможности в интеграции, в первую очередь, на постсоветском пространстве. Правовая политика в сфере евразийской интеграции направлена на установку определенных правил, четких ориентиров, способствующих реализации целей ЕАЭС. Сегодня формируются ее приоритеты. Следует разработать положения о наиболее оптимальных способах сближения права, ориентированных на согласование государствами — членами Союза принципов правового регулирования на основе норм международного права, определение этапов, способов и совместных мер по развитию национальных законодательств, курса на выработку общих правовых позиций на основе подлинного равноправия.

Особенно важно отметить интеграционный опыт Союзного государства России и Белоруссии, который свидетельствует об огромном потенциале двусторонних союзов государств. Подписанный 04.11.2021 президентами обеих стран Декрет Союзного государства, утверждающий 28 отраслевых союзных программ, нацеленных на долгосрочную макроэкономическую стратегию в различных сферах, — яркое тому подтверждение.

На современном этапе государствам — членам различных межгосударственных союзов следует извлечь уроки из негативного опыта Евросоюза, чтобы избежать допущенные им ошибки. Интеграция государств должна осуществляться на основе адекватной и гибкой правовой политики. Не следует искусственно форсировать естественное сближение соседних стран. Они придут к интеграции на основе внутреннего убеждения. Необходимо

отказаться от навязывания единых идеологических и культурных стандартов, свойственных для западного мира. Интеграционные процессы должны быть тесно связаны с формированием соответствующего уровня правовой культуры населения государств – участников межгосударственных союзов. Интеграция должна ориентироваться на сохранение народами государств – участников их самобытности и ценностных ориентиров. Важно сдерживать экспансию судебных органов, не допускать расширительного толкования учредительных документов союзов государств, не ущемлять государственный суверенитет их членов. Большую роль играет качество подготовки специалистов, участвующих в осуществлении взаимодействия в рамках межгосударственных союзов [8].

Таким образом, наиболее оптимальное развитие современных интеграционных процессов и их перспективы связаны с извлечением ценных уроков как из европейского опыта, так и из практики иных межгосударственных союзов. А позитивный европейский опыт необходимо использовать творчески, с учетом самобытных специфичных факторов участников союзов государств.

Выступления