

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМЕ СУВЕРЕНИТЕТА В ЕВРОПЕЙСКИХ ИССЛЕДОВАНИЯХ

Николай Веремеев

Взаимная связь между суверенитетом и интеграцией является предметом многочисленных дебатов со времен создания Европейского объединения угля и стали в 1951 г. Несмотря на огромное количество теоретических исследований, данная проблема не перестала быть предметом анализа. В ее разработке заинтересованы как новые участники ЕС, так и страны, обладающие значительным опытом интеграционного сосуществования. Примером тому может служить критика проекта европейской конституции и постоянные дебаты вокруг базовых договоров ЕС.

Целью данного исследования является анализ современных подходов к решению проблемы суверенитета в интеграционном дискурсе Европейского союза; определение основных направлений исследовательской мысли в отношении трансформации национальных государств и передачи суверенных полномочий на наднациональный уровень ЕС.

В отечественной научной литературе, посвященной политическому анализу развития ЕС, данная тематика не нашла должного освещения. Имеются отдельные работы, в которых указанная проблема затрагивается частично. К их числу следует отнести монографии Е. А. Достанко [6], Л. М. Хухлындиной [10]. В среде российских исследователей проблемы суверенитета в условиях европейской интеграции рассматривают такие авторы, как Т. Бордачев [1], Ю. Борко [2], И. Бусыгина [3], Е. Кузнецова [8] и др. Вполне естественно, что наибольший интерес заявленная проблематика вызывает у зарубежных, прежде всего европейских, ученых. К числу наиболее цитируемых иностранных авторов необходимо отнести С. Бессон [12–13], Р. Кейохана [14], Н. МакКормика [15], Н. Уолкера [16], У. Уолласа [17], чьи работы и были использованы при написании данной статьи.

Сложность анализа взаимосвязи между категориями суверенитета и интеграции обусловлена их понятийной неопределенностью. Прежде всего данная ситуация наблюдается в отношении суверенитета. В академических кругах отсутствует его однозначное толкование, что выражается в изобилии трактовок: «пост-суверенитет» (*post-sovereignty*), «поздний суверенитет» (*late sovereignty*) — «суверенитет в конфликте» (*sovereignty in conflict*), «конкурентный суверенитет» (*competitive sovereignty*), «совместный суверенитет» (*cooperative sovereignty*), «смешанный суверенитет» (*mixed sovereignty*), «объединенный суверенитет» (*pooled sovereignty*) и т. д. [12,

р. 147]. Все это позволяет говорить о суверенитете как о некоем «ускользающем понятии» [16, р. 231]. При этом в европейских исследованиях также можно встретить утверждение о «парадоксе суверенитета», который, с одной стороны, проявляется в многообразии подходов и его критике за последние 50 лет, а с другой — в его устойчивости в политических дебатах и правовом дискурсе [17].

Неоднозначность наблюдается не только в рамках дискуссии о предпочтительной модели суверенитета, но и на практике. А. Алби в своем анализе конституций государств — членов ЕС отмечает отсутствие общих определений в отношении делегирования или передачи компетенций ЕС. Напротив, в конституциях государств-членов используется множество различных формулировок, таких как «делегирование», «передача», «наделение» или «приписывание» «полномочий» или «суверенных прав», «ограничение» или «ограничение (осуществления) суверенитета». Различные формулировки могут использоваться даже в рамках одной конституции. Например, в конституциях Германии и Франции используются четыре выражения. Немецкая Конституция говорит об «участии», «делегировании», «передаче» и «ограничении» суверенитета; французская — об «участии», «ограничении суверенитета», «передаче» и «общем осуществлении суверенитета» [11, р. 12–13].

В этой связи автор статьи склонен согласиться с замечанием Н. Уолкера о том, что «идея суверенитета не может рассматриваться как прежде... Современные вызовы старому порядку требуют срочного пересмотра его основ» [16, р. vii]. В качестве примера подобной ревизии можно привести работу британского ученого С. Бессон. Анализируя современные подходы к суверенитету в ЕС, она выделяет три ведущих концепции.

Первая группа представляет абсолютную и унитарную концепцию суверенитета. Сторонники данного подхода говорят о том, что суверенитет должен принадлежать либо государствам-членам, либо ЕС, но он не может одновременно принадлежать обоим. При этом выделяется две группы «унитаристов». Первая включает «национальных интергouverменталистов», рассматривающих национальные конституции в качестве высшей законодательной основы ЕС, и «европейских наднационалистов», которые, напротив, рассматривают национальные конституции подчиненными европейскому правовому

Автор:

Веремеев Николай Юрьевич — аспирант кафедры идеологии и политических наук Академии управления при Президенте Республики Беларусь

Рецензенты:

Земляков Леонид Евгеньевич — доктор политических наук, профессор кафедры политологии юридического факультета Белорусского государственного университета

Паречина Светлана Геннадьевна — кандидат политических наук, доцент кафедры идеологии и политических наук Академии управления при Президенте Республики Беларусь

порядку. Вторую группу представляют авторы, которые разделяют общее представление о том, что суверенитет остается унитарным явлением, в соответствии с которым верховная власть в принятии решений должна осуществляться на одном уровне — европейском или международном, но в то же время отмечают плюралистичный характер европейской политической и правовой реальности, требующей более «гибкого суверенитета».

Вторая группа концепций суверенитета отстаивает идею «дезагрегации» и «реагрегации» суверенитета в Европе и направлена на понимание его полицентричного измерения. Сторонники данного подхода оперируют понятиями «объединенного или разделенного суверенитета» (*pooled or shared sovereignty*). Основным недостаток данного подхода, с точки зрения С. Бессон, заключается в том, что суверенитет, «будучи распределен повсеместно, нигде не приобретает особой значимости». Ссылаясь на Н. Уолкера, исследовательница указывает на недостаточное внимание приверженцев дезагрегации/реагрегации роли суверенитета в качестве «источника идентичности и самоопределения» [13, р. 17]. Популярность концепции «объединенного или разделенного» суверенитета, пик которой пришелся на 1970-е — начало 1990-х гг., прошла, и большинство ее сторонников либо возвращаются к унитарной модели, либо движутся в сторону идеи пост-суверенитета.

Третья группа концепций представлена сторонниками идеи пост-суверенитета. Данный подход полностью порывает с понятием суверенитета, рассматривая его в качестве статичной концепции. С этой точки зрения, при формировании постнациональной (пост-суверенной) политики, такой как ЕС, отсутствует необходимость следовать тем же правилам и нормам, которыми руководствуются национальные государства. К недостаткам положений сторонников пост-суверенитета, С. Бессон относит отрицание ими основной познавательной и нормативной роли суверенитета, «он привязывается либо к государствам, либо к иным субнациональным или постнациональным политическим объектам» [13, р. 17].

Критический анализ теоретических подходов к определению суверенитета приводит автора к необходимости принятия альтернативной модели — «совместного», «кооперативного» суверенитета (*cooperative sovereignty*). В рамках данного подхода его сторонники отказываются от предположений сторонников пост-суверенитета, не признают жесткость унитарного подхода или ложные обещания сторонников объединенного суверенитета. Национальные и европейские власти сохраняют свой суверенитет, но, будучи суверенными, не могут избежать определенной степени конкуренции, соперничества и сотрудничества, которое характеризуют суверенитет в рамках плюралистического конституционного порядка. Реализация суверенитета становится *рефлексивной и динамической*, подразумевающей поиск лучшего варианта распределения власти в каждом отдельном случае [13, р. 17–18]. Таким образом, происходит не сокращение, а укрепление индивидуального суверенитета государств — членов ЕС. Данная концепция суверенитета, при очевидной ее эклектичности, призвана

способствовать тесному сотрудничеству и предотвращению конфликтов между властями различных уровней ЕС.

Как отмечает британский политолог М. Леонард, в основу европейского проекта было положено стремление перейти от мира, в котором царит политика с позиции силы, к сообществу, основанному на власти закона. Реализуя на практике данное стремление, европейцы «перевернули с ног на голову многие основополагающие правила суверенитета» [9, с. 65]. Если до создания ЕС идея государственности, идея суверенности означала независимость от вмешательства извне, «сохранение дистанции в отношении с другими странами», то с развитием интеграционного проекта, «вместо того чтобы ревниво охранять свой суверенитет от посягательства извне, европейцы сделали основой своей безопасности взаимное вмешательство и контроль» [9, с. 66].

Р. Кейохан определяет суверенитет как понятие в соответствии с которым «государство должно иметь контроль над своей внешней политикой и быть свободным от внешних властных структур» [14, р. 744]. Проводя сравнительно-исторический анализ концепции суверенитета в США и ЕС, Р. Кейохан, сторонник концепции «объединенного суверенитета», делает вывод о том, что «в то время как ЕС движется в направлении от классической концепции внешнего суверенитета, США продолжают ее использовать» [14, р. 744]. Данное различие в концепциях суверенитета означает, что члены ЕС более предрасположены к принятию ограничений своего суверенитета ради высшего блага ЕС в отличие от США, которые более сдержанны в принятии ограничений, накладываемых международными договорами и соглашениями. Суммируя проявления данных различий, Р. Кейохан утверждает: «причина их заключается в характере обществ и государственных структур и в различном понимании концепции суверенитета. Современная американская концепция внешнего суверенитета, обусловленная ее тенденциями лидерства, основана на удовлетворении лишь своих внутренних потребностей, стремлении действовать, опираясь на военную силу. Европейская же концепция "объединенного суверенитета" объединяет ее политическую структуру и методы бюрократического согласования в отстаивании образа ЕС в качестве "креативного переговорщика" в мировой политике и модели мирного сосуществования» [14, р. 761].

История расширения европейских сообществ свидетельствует о том, что вхождение новых стран в состав интеграционного объединения обусловлено принятием ими определенных ограничений суверенитета, действующих в ЕС. Одним из общепринятых является утверждение, согласно которому члены ЕС не отказываются от суверенитета, а только лишь на основе суверенного решения считают необходимым в своих собственных интересах взять на себя обязательство подчиниться решениям институтов ЕС. Данные решения, в свою очередь, являются лишь воплощением властных полномочий государств, которые обладают возможностью контролировать и совместно определять процесс принятия решений в рамках Союза.

Так, по мнению В. Зорькина, председателя Конституционного Суда Российской Федерации, государства — члены ЕС реализуют идею «объединенных суверенитетов». В целях решения глобальных проблем они добровольно передают осуществление части своих полномочий на уровень наднациональных структур. При этом суверенитет не утрачивает своего значения. Поскольку «на каждом новом историческом этапе этот принцип приходит в новом обличье». Объединение суверенитетов в ЕС усиливает интеграцию европейского пространства и способствует решению «вставших перед Европой и населяющими ее народами задач» [7].

Обращаясь к коллизии суверенитет—интеграция, В. Галецкий проследивает изменения в категории суверенитета на протяжении всей истории человечества, сквозь призму «глобализационных приливов и отливов». На вопрос о том, подрывает ли глобализация государственный суверенитет, исследователь дает неоднозначный ответ: «глобализация, как и любая другая интеграция, размывает и, будучи доведена до логического конца, разрушает суверенитет тех государственных единиц, которые находятся на поле ее действия... Глобализация суть процесс, направленный на разрушение любого государственного суверенитета» [4].

В отношении суверенитета государств — членов ЕС автор утверждает, что «суверенитет входящих в их состав государств серьезно ограничен уже сейчас. После введения единой европейской валюты евро можно говорить о начале процесса утраты странами, входящими в Еврозону, своего суверенитета. Если процесс европейской интеграции будет развиваться дальше и возникнут единые внешнеполитические и военные институты, то можно будет говорить о полной утрате странами Европейского союза своего суверенитета» [4].

Можно ли говорить о том, что ЕС вышел за пределы Вестфальской системы и обладает суверенитетом. Многие исследователи, например, такие как В. Вернер, Й. Х. ди Вилде, Н. МакКормик, Н. Уолкер, У. Уоллас, [15; 17; 18], указывают на несколько причин, которые позволяют говорить об этом. Во-первых, уровень полномочий, переданных в ведение ЕС, беспрецедентен в истории международных организаций. Во-вторых, государства-члены передали Союзу полномочия в областях, которые традиционно рассматриваются в качестве основы государственного суверенитета — внутренняя безопасность, оборона, иммиграция и т. д. В-третьих, право Сообщества оформилось в независимую правовую систему, где Суд ЕС автономно определяет степень влияния права ЕС на правовые системы государств-членов (дела: «*Van Gend and Loos*» и «*Costa Enel*») [18, р. 303]. Данная автономия кардинально отличается от традиционных принципов международного права, в соответствии с которым государства свободны в определении степени влияния международного права на внутренние правовые системы.

Решение проблемы относительно разделения, передачи или объединения суверенитета решают в своей статье В. Вернер и Й. Х. ди Вилде. Они определяют суверенитет как обладание статусом суверена (выражающийся в верховенстве и незави-

симости власти) и связанных с ним набором прав, полномочий и обязанностей (суверенных прав, таких как заключение полномочий, право на нейтралитет и т. д.). Статус не может быть полностью или частично передан или объединен; он представляет собой неотъемлемое, неделимое качество. Права и полномочия, связанные с этим статусом, могут быть переданы другим государствам или международным организациям. Фактически именно власть передавать суверенные права определяет суверенный статус политического субъекта [18, р. 304].

Вместе с тем, обширная и далеко продвинувшаяся передача полномочий ЕС не является свидетельством превращения Союза в новое суверенное «супер-государство». Поскольку ЕС не требует суверенного статуса и не признается в качестве суверенного государства другими членами международного общества, говорить о наличии суверенитета бессмысленно.

Таким образом, если и можно говорить о суверенитете ЕС, то речь должна идти о иной природе данного суверенитета, отличной от типичного национально-государственного суверенитета.

Следующий вопрос связан с государствами-членами. Ведет ли участие в интеграционном процессе к утрате ими своего суверенитета? Стремление ответить на этот вопрос ведет к «ловушке дескриптивного подхода к проблеме суверенитета». Она связана с возможностью операционализации, эмпирической измеряемости суверенитета: «ответ на вопрос нельзя найти "высчитывая" или "измеряя" количество полномочий, переданных государствам-членам». «Является ли Норвегия, отказываясь от членства в ЕС, более суверенной, чем Швеция? Или Дания, отказывающаяся присоединиться к Еврозоне, обладает большим суверенитетом, чем Германия?» [18, р. 304]. Практически эти вопросы не имеют смысла. В этой связи уместнее поставить вопрос о том, продолжают ли государства-члены сохранять свой суверенный статус. Авторы утверждают, что государства-члены продолжают успешно сохранять свой суверенный статус в отношении других государств и международных организаций и все еще обладают связанными с ним правами и полномочиями. С их точки зрения, в этом и проявляется «устойчивость суверенной государственности» — для того чтобы исчезнуть, государству нужно нечто большее, нежели передача полномочий. Таким образом, их участие в процессе интеграции не разрушило их суверенитет, а скорее изменило характер дискуссии о нем — вместо акцента на связи власти и территории внимание переместилось на институционально-правовое положение государств в международных отношениях [18, р. 305].

Процесс социально-экономической и политической интеграции, пересечения интересов национальных государств Западной Европы привел к «формированию нового поля гравитации между полюсами суверенных носителей государственной власти и возникшим общеевропейским полюсом силы и влияния», т. е. ЕС. Евросоюз как новый силовой «полюс» начинает теснить старый институт, «полюс», т. е. государство-нацию [5, с. 70]. Перераспределение власти и влияния между ЕС и вхо-

дядцами в него государствами, становление наднациональных институтов, определение их статуса, особенно наделение их необходимыми полномочиями, свидетельствует о реализации идей и принципов, положенных в основу западноевропейской интеграции, формирования сообществ.

При этом в рамках дискуссии о суверенитете в условиях евроинтеграции наиболее отчетливо проявляется смена парадигм видения политической сферы, переход к социалистической модели, когда на смену монополии единой верховной и суверенной власти приходят идеи «плюрализма, процесса взаимного давления различных социальных групп, делящих власть и влияние».

Таким образом, в рамках ЕС невозможно упрощенное понимание суверенитета, его отождествление с абсолютной свободой действия государ-

ства внутри и вовне. Принятие ограничений суверенных полномочий представляется неизбежным условием вступления национального государства в «интеграционный клуб». В современный период растущей глобализации нельзя говорить о неограниченной возможности принятия государством решений. Рост международной взаимозависимости заставляет государства корректировать свое поведение и принимать во внимание возможные действия со стороны других участников международных отношений, а также негосударственных акторов. Опасения утраты суверенитета существуют во многих государствах — членах Европейского союза. Вместе с тем, очевидно и то, что в процессе интеграции государства-члены акцентируют собственные интересы, подчеркивают необходимость сохранения собственной идентичности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бордачёв, Т. Суверенитет и интеграция // Россия в глобальной политике. 2007. Т. 5. № 1. С. 65–77.
2. Борко, Ю. А. Проблема национального суверенитета: опыт европейской интеграции // Космополис: альманах. М.: Полис, 1999. С. 67–71.
3. Бусыгина, И. М. Европейский союз: новые измерения концепции суверенитета: сб. науч. тр. / под ред. Ю. С. Пивоварова. М., 2005. № 4: Политическая наука. Суверенитет в условиях глобализации. Опыт политик Запада и Востока. С. 47–69.
4. Галецкий, В. Глобализация, суверенитет и мондиализм [Электронный ресурс] // Русский архипелаг. Режим доступа: <<http://archipelag.ru/authors/galecky/library=1402.html>>. Дата доступа: 30.10.2007.
5. Дегтярев, А. А. Основы политической теории: учеб. пособие. М.: Высш. шк., 1998.
6. Достанко, Е. А. Европейская интеграция: процессы углубления и расширения. М.: РИО РТА, 1999.
7. Зорькин, В. Интеграция Европейского правового пространства: вызовы и ответы: докл. на Междунар. конф. «Единое правовое пространство Европы и практика конституционного правосудия», Москва, 26 нояб. 2006 г. [Электронный ресурс] // Общественное объединение «Сутяжник». Режим доступа: <http://sutyajnik.ru/rus/echr/konf/moscow_25_10_2006_zorkin.htm>. Дата доступа: 02.06.2007.
8. Кузнецова, Е. Западные концепции государственного суверенитета // Междунар. процессы. 2006. Т. 4. № 2. С. 90–99.
9. Леонард, М. XXI век — век Европы. М.: АСТ МОСКВА, 2006.
10. Хухлындина, Л. М. Европейский союз: становление и развитие. Минск: РИВШ БГУ, 2004.
11. Albi, A. EU Enlargement and the Constitutions of Central and Eastern Europe. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
12. Besson, S. Book Review: Sovereignty in Transition / ed. N. Walker // I*CON. 2005. V. 3. N 1. P. 147–162.
13. Besson, S. Sovereignty in Conflict [Electronic resource] // European Integration online Papers. 2004. V. 8. N 15. Mode of access: <<http://eiop.or.at/eiop/texte/2004-015a.htm>>. Date of access: 02.11.2006.
14. Keohane, R. Ironies of sovereignty: the European Union and the United States // Journal of Common Market Studies. 2002. V. 40. N 4. P. 743–765.
15. MacCormick, N. Questioning Sovereignty. Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford: Oxford University Press, 1999.
16. Walker, N. Late Sovereignty in the European Union // Sovereignty in Transition / ed. N. Walker. Oxford: Hart Publishing, 2003. P. 3–32.
17. Wallace, W. The Sharing of Sovereignty: The European Paradox // Political Studies. 1999. V. 47. N 3. P. 503–521.
18. Werner, W. G. The Endurance of Sovereignty / G. W. Werner, J. H. de Wilde // European Journal of International Relations. 2001. V. 7. N 3. P. 283–313.

«Современные подходы к проблеме суверенитета в европейских исследованиях» (Николай Веремеев)

Статья посвящена анализу понятия суверенитета в рамках европейского интеграционного дискурса. Рассматриваются современные подходы к суверенитету и трансформации национального государства в процессе интеграции Европейского союза. Утверждается невозможность упрощенного понимания суверенитета в ЕС, его отождествления с абсолютной свободой действия государства внутри и вовне. Принятие ограничений суверенных полномочий представляется неизбежным условием вступления национального государства в «интеграционный клуб».

«Current Approaches to the Sovereignty Problem in European Studies» (Nikolay Veremeyev)

The article deals with the problem of the concept of sovereignty in the European integration discourse. The author tries to explore the current approaches to sovereignty and nation-state, as well as the latter's changes in the process of the EU integration. Thus, the principal thesis is that within the framework of the EU the simplified understanding of the sovereignty, its identification with absolute power of the state inside or outside is impossible. The limitation of sovereign powers represents an inevitable condition for the state's accession to the integration enterprise.