

ЕўРАПЕЙСКАЯ ІНТЭГРАЦЫЯ І ЛЁС НАЦЫЯНАЛЬНАЙ ДЗЯРЖАВЫ

Аляксандр Лагвінец

Інтэграцыя краін-членаў Еўрапейскага Саюза (ЕС) — гэта унікальны па сваіх дасягненнях эксперымент міждзяржаўнага супрацоўніцтва, які можа служыць прыкладам для інтэграцыйных працэсаў у іншых рэгіёнах свету. У рамках еўрапейскай інтэграцыі былі створанымі міждзяржаўныя структуры і наднацыянальныя інстытуты, здольныя каардынаваць прыняццё і забяспечваць выкананне сваіх рашэнняў у самых разнастайных галінах грамадскага жыцця. Такія змены ўзнялі пытанні наконт адпаведнасці новым умовам двух блізкіх паняццяў — нацыянальнага суверэнітэту і нацыянальнай дзяржавы (nation-state). — якія ад пачатку новага часу былі краевугольным камянем міжнародных адносін у Еўропе. З чыста еўрапейскага феномену канцэпцыя суверэнітэту дзяржавы ў межах сваёй нацыянальнай тэрыторыі стала адным з асноватворных прынцыпаў міжнароднага права. Аднак з развіццём міжнародных арганізацый і нарастальным працэсам глабалізацыі гэтая канцэпцыя спазнала, асабліва пасля Другой сусветнай вайны, даволі значнае трансфармаванне. Больш таго, менавіта ў Заходняй Еўропе ў выніку інтэграцыі і дэлегавання ўлады да наднацыянальных органаў было пастаўленам пытанне аб яе неадэкватнасці.

Дадзены артыкул мае на мэце прасачыць, наколькі глыбокія змены для дзяржаў-удзельнікаў пачынаюцца ад сабой заходнееўрапейскай інтэграцыі і наколькі абгрунтаванымі з'яўляюцца спадзяванні заўзятараў гэтых працэсаў на канчатковую пабудову дзяржавы федэральнага тыпу, так званых «Злучаных Штатаў Еўропы», з непазбежна катастрофічнымі наступствамі для нацыянальнай дзяржавы.

ТРАНСФАРМАВАННЕ ПАНЯЦЦА «НАЦЫЯНАЛЬНЫ СУВЕРЭНІТЭТ».

Гісторыя заходнееўрапейскай інтэграцыі можа даць моцныя падставы для прыхільнікаў ідэі ажыццяўлення «Злучаных Штатаў Еўропы». Бо хоць дагэтуль і не спраўдзіліся федэралісцкія мары пачынальнікаў еўрапейскага прадпрыемства, былі ўсё ж зробленымі значныя крокі ў гэтым накірунку, якія карэнным чынам змянілі міжнародныя адносіны ў Еўропе.

Абумоўленая галоўным чынам горкімі ўрокамі сутарэнняў еўрапейскай гісторыі і імператывамі халоднай вайны, інтэграцыя, якая пачыналася з 6 краін, дасягнула як якасных, так і колькасных поспехаў, налічваючы сёння 15 краін. Як вядома, яе першым практычным крокам было стварэнне ў 1951 годзе Еўрапейскага Супольніцтва Вугля і Сталі (ЕСВС). Няўдалая спроба фарсіраванай інтэграцыі, звязаная з планами Еўрапейскай Абарончай Супольнасці стварыць адзіную заходнееўрапейскую армію, паказала заўчаснасць такіх амбіцый і прывяла да пераканання пра першачарговую неабходнасць эканамічнай інтэграцыі: «супольнасць» меркавалася дасягнуць най-

перш у эканамічнай вобласці.

Утвораныя ў 1957 годзе ў дадатак да ЕСВС Еўрапейская Эканамічная Супольнасць (ЕЭС) і Еўраатам, былі, згодна з Рымскім дагаворам, накіраваныя на тое, каб «закласці асновы для ўсё больш цеснага саюза паміж народамі Еўропы», перш за ўсё засяроджваючыся на эканоміцы. І ў гэтай сферы быў зроблены значны прагрэс, што кажа пра ўсё меншую колькасць эканамічных рычагоў, якія застаюцца ў выключным распараджэнні нацыянальнай дзяржавы. Так, у 1968 годзе быў рэалізаваны мытны саюз з супольным знешнім тарыфам. Наступны крок — стварэнне агульнага рынку — пачынуў за сабой шэраг супольных палітык, найбольш значнай з якіх з'яўляецца Агульная сельскагаспадарчая палітыка (АСП), распачатая ў 1962 годзе. Са сваімі недахопамі і хібамі АСП, на якую па-ранейшаму прыходзіцца больш за палову ўсяго бюджэту ЕС і якая мае два аспекты — падтрымка цэнаў і структурная палітыка, сведчыць аб ступені ўзаемазалежнасці эканомікі краін-удзельнікаў і аб звужэнні ролі нацыянальнай дзяржавы. Намаганні па рэалізацыі агульнага рынку са свабодным перасоўваннем тавараў, паслугаў, капіталу і працоўнай сілы таксама ўключалі ў сябе крокі па гарманізацыі і стандартызацыі ва ўсіх галінах эканомікі, для чаго былі створанымі адпаведныя структуры. Распачае ў канцы 70-х гадоў супрацоўніцтва ў грашовай галіне развілася ў рух да закладзенага Адзіным Еўрапейскім Актам /АЕА/ (1986) і Маастрыхцкім дагаворам (1992) эканамічнага і грашовага саюза з адзінымі ў будучым грашовай адзінкай і цэнтральным банкам. Калі да гэтага дадаць толькі просты пералік такіх сфер, як канкурэнцыя, сацыяльная палітыка, структурнае выроўніванне, навакольнае асяроддзе, рэгіянальнае развіццё, адукацыя, дзе яскрава прагледжваюцца вынікі інтэграцыйных намаганняў, то ўжо будзе бачна, якімі шырокімі паўнамоцтвамі, што раней належылі толькі ёй, дзеліцца нацыянальная дзяржава з іншымі дзяржавамі і з супольна створанымі органамі.

Аднак найбольшую колькасць пагроз для нацыянальнай дзяржавы нясе ў сабе той факт, што апроч міждзяржаўнага ўзроўню супрацоўніцтва, які няспына пашыраецца, дзяржавы-удзельнікі паступова дэлегуюць на наднацыянальны ўзровень усё больш істотныя паўнавагі. У выніку гэтага паўсталі інстытуты, здольныя ў рамках сваёй кампетэнцыі прымаць рашэнні і забяспечваць іх прымяненне на практыцы непасрэдна да юрыдычных і фізічных асоб дзяржаў-членаў. Дадзеныя інстытуты шмат у чым нагадваюць дзяржаўныя, даючы падставы для іх параўнання з інстытутамі федэральнай адзінкі. Сапраўды, як зазначаюць Хелен і Уільям Уолас' гісторыя еўрапейскай інтэграцыі кажа пра небезпадстаўнасць такога параўнання: Камісія ЕС з яе выканаўчымі і заканадаўчымі паўнамоцтвамі імкнулася дзейнічаць як выканаўчая ўлада; Еўрапейскі суд з яго правам прымаць пастановы, у якіх інтэрпрэтуюцца пытанні права ЕС, што ўзнікаюць у судовых спрэчках

паміж юрыдычнымі і фізічнымі асобамі як адной краіны, так і розных краін, намагаўся і, па ўсёй верагоднасці, змог стаць канстытуцыйным судом, функцыі якога ў многім падобныя на функцыі Вярхоўнага суда ЗША; урэшце, Еўрапейскі Парламент (ЕП), упершыню прама выбраны ў 1979 годзе і ад таго надзелены, хоць абмежаванымі, але пашыральнымі паўнавагамі, прыкладаў намаганні, каб атрымаць традыцыйныя правы парламента ў дэмакратыі. А створаная і няспынная растучая бюракратыя гэтых інстытутаў можа падацца ці не лепшай зарукай іх устойлівасці і моцы.

Еўрапейская інтэграцыя таксама карэнным чынам змяніла паняцце нацыянальных межаў, вакол якога будаваліся сучасныя еўрапейскія дзяржавы. Сёння індывідуальныя, палітычныя партыі, кампаніі і групы інтарэсаў могуць эфектыўна арганізоўвацца праз межы, практычна як быццам гэтыя межы не існуюць. У тым жа Еўрапарламенце дэпутаты размяркоўваюцца не па нацыянальнаму прынцыпу, а на падставе іх партыйнай прыналежнасці. Больш таго, Маастрыхцкім дагаворам было ўведзена еўрапейскае грамадзянства.

Хоць жыццё паказала, што палітычны саюз вельмі цяжка стварыць, Маастрыхцкі Дагавор, які, дарэчы, называецца Дагаворам аб Палітычным Саюзе, робіць далейшыя крокі ў гэтым кірунку, ствараючы рамкі для агульнай знешняй палітыкі і палітыкі бяспекі, што зноў жа закранае самыя прывілеяваныя і самыя сімвалічныя сферы дзейнасці сувярэннай дзяржавы. Маючы свае сімвалы і гімн, ЕС як адзінка мае свае прадстаўніцтвы пры міжнародных арганізацыях і ў некаторых краінах, заключаючы ад свайго імя пагадненні і дамоўленасці з іншымі краінамі або групамі краін.

Такім чынам, вышэй пералічанае ярка сведчыць пра змененае разуменне нацыянальнага суверэнітэту, выкліканае інтэграцыйнымі працэсамі ў рамках ЕС. Яно таксама дазваляе прадстаўнікам функцыяналісцкай школы сцвярджаць, што сама па сабе інтэграцыя паставіла дзяржавы-удзельнікі ў такія ўмовы, што яны вымушаны рухацца далей, каб захаваць дасягнутае, і ў рэчаіснасці нават выходзіць за межы таго, што яны сапраўды хацелі; а ўсё гэтае ў канчатковым выніку прывядзе да ўзнікнення наднацыянальнай палітычнай адзінкі. Што да канцэпцыі нацыянальнага суверэнітэту, дык яна, маўляў, часткова пачаўшы губляць сваё значэнне разам з развіццём міжнародных арганізацый і нарастаннем працэсаў глабалізацыі, у такім унікальным утварэнні, як ЕС, рызыкуе паступова ўвогуле страціць усялякі сэнс.

УСТОЙЛІВАСЦЬ НАЦЫЯНАЛЬнай ДЗЯРЖАВЫ.

У той жа час, нягледзячы на ​​схемы для прасунутага федэралізму ў рамках ЕС, нацыянальная дзяржава працягвае адыгрываць асноўную ролю ў заходнееўрапейскім палітычным жыцці, а яе вызначальнай рысай усё яшчэ застаецца, хай і трансфармаваны, суверэнітэт. Калі прыняць пункт гледжання многіх заходніх даследчыкаў інтэграцыйных працэсаў і разглядаць ЕС як развіты міжнародны рэжым, які вызначаецца як сукупнасць, часам нават несфармуляваных, норм паводзінаў, правілаў і дзеянняў, якія ахопліваюць шырокае поле праблем і спрашчаюць дасягненне пагадненняў паміж удзельнікамі, дык сітуацыя паўстае ў іншым святле. Такі падыход дазваляе бачыць у еўрапейскай справе баланс агульных абмежаванняў і агуль-

ных выгадаў, на якія згадзіліся дзяржавы-складнікі ў праследванні сваіх нацыянальных інтарэсаў. Так, далучэнне да гэтага рэжыму патрабуе пэўнага ахвяравання нацыянальным суверэнітэтам, абмяжоўваючы свабоду аднабаковага дзеяння дзяржавы. Але замест гэтага дзяржавы атрымліваюць пэўныя перавагі. У той жа час дзяржаўныя дзеячы пільна аберагаюць нацыянальныя інтарэсы сваёй краіны, рызыкуючы ў адваротным выпадку страціць падтрымку сваіх выбаршчыкаў. Пакуль гэта адпавядае нацыянальнаму інтарэсу і прыносіць выгады, дзяржава пагаджаецца працаваць на шматбаковым або нават наднацыянальным узроўні. Калі ж гэта супярэчыць яму, дзяржава можа выкарыстоўваць уласныя сродкі і шляхі, часам паралізуючы функцыянаванне ўсёй супольнасці, што было прадэманстравана ў нядаўняй «ялавічнай вайне» («beef war») Вялікабрытаніі супраць астатніх краін ЕС.

Дзяржавы, якія уступаюць у ЕС, пераследуюць не абстрактныя ідэі пра еўрапейскае адзінства, а рэальныя палітычныя і эканамічныя мэты. Напрыклад, такія краіны, як Іспанія і Партугалія, імкнуліся далучыцца да справы інтэграцыі з тым, каб узмацніць свой дзяржаўні лад, паслаблены дыктатарскімі рэжымамі, і атрымаць вызначаныя выгады, а не каб расплавіцца ў агульную масу дзяржаў.

Нават калі доўгатэрміновая функцыянальная логіка эканамічнай і тэхналагічнай узаемазалежнасці патрабуе паслаблення аўтаноміі і цэнтральнасці нацыянальнай дзяржавы, менавіта нацыянальным урадам належыць вырашаць, якія пытанні яны разглядаюць як ключавыя ў захаванні суверэнітэту і саматоеснасці. Таму, пазбягаючы перадачы неабмежаваных паўнамоцтваў цэнтральным інстытутам ЕС, дзяржавы па-ранейшаму аддаюць перавагу працы праз такія міжурадавыя інстытуты, як Савет Міністраў ЕС, а не праз наднацыянальныя органы, як Камісія ці ЕП. Нават пры калектыўнай працы ў рамках інстытутаў ЕС перамоўны ў асноўным адбываюцца паміж урадамі, якія маюць шматлікія магчымасці, каб паўплываць на прыманя рашэнні, як на стадыі іх прыняцця, так і на стадыі іх ажыццяўлення на практыцы. Структуры дарадчых, рэгуляцыйных і адміністратывых камітэтаў пры ЕС напаяняюцца нацыянальнымі службоўцамі, адказнымі перад сваімі ўрадамі, а не перад сваімі інстытутамі Саюза.

З другога боку, іерархія камітэтаў, праз якія адбываецца падрыхтоўка і распрацоўка рашэнняў у ЕС, выглядае ў вачах грамадскай думкі як наўсцяж бюракратычны працэс. Больш таго, паколькі Савет Міністраў ЕС і Камісія фарміруюцца не шляхам прамых выбараў, а ЕП атрымаў пакуль што абмежаваны паўнамоцтва, то легітымнасць і падсправаздачнасць па-ранейшаму атаясамліваюцца з традыцыйнымі дэмакратычнымі інстытутамі нацыянальнай дзяржавы. Складанасць і цяжкасць працэдур у ЕС, узмоцненыя АЕА і Маастрыхцкім дагаворам, пакідае месца для абвінавачванняў Бруселя ў «дэмакратычным дэфіцыце» і шматлікім чынам спрыяе дзяржавам, якія захоўваюць сваю ролю пасярэднікаў паміж нацыянальным электаратам і інстытутамі ЕС.

І не дзіўна, што кожная дзяржава захоўвае адказнасць за юрысдыкцыю на ўласнай тэрыторыі, кожная застаецца вярхоўным заканадаўцам і цэнтрам палітычнай улады, пакідаючы за сабой манополіі законнага прымянення сілы, забяспечваючы законнасць і унутраны парадак і пераразмяркоўваючы рэсурсы і каштоўнасці

ўнутры грамадства. Нягледзячы на глыбіню інтэграцыйных працэсаў, кожная краіна захавала своеасаблівую палітычную сістэму і культурнае наладабенства. Нацыянальная бюракратыя таксама здолела захаваць свае адметныя рысы, ускладняючы ажыццяўленне агульных палітык. Хоць і памножыліся спробы каардынацыі паміж партыямі розных краін з падобнымі платформамі, еўрапейская палітычная сістэма яшчэ вельмі далёкая ад свайго ўзнікнення, а партыйнае палітычнае жыццё ў пераважнай большасці застаецца выключна нацыянальным. Увядзенне агульнаеўрапейскага пашпарту і еўрапейскага грамадзянства не выклікала вялікіх зменаў, бо нацыянальная дзяржава працягвае быць фокусам прыналежнасці грамадзян, а апытанні паказваюць, што большасць насельніцтва краін ЕС найперш атаясамлівае сябе з нацыянальнымі або субнацыянальнымі групамі, прычым прыкладна палова іго ніколі не адчувае сябе еўрапейцамі¹. У выніку, нацыі ўсё яшчэ маюць жыццёва важнае значэнне як крыніцы калектыўнай тоеснасці і як моўныя ды культурныя адзінкі.

Параўнальна аўтаномнымі дзяржавамі застаюцца ў галіне знешняй палітыкі і бяспекі. Хоць механізм еўрапейскага палітычнага супрацоўніцтва датуецца 1970 годам і пасля гэтага былі паступова створанымі працэдуры для кансультацый і каардынацыі дзеянняў у гэтай вобласці, вышэйшай кропкай чаго стаў Маастрыхцкі дагавор, дзяржавы, асабліва буйныя, з цяжкасцю адмаўляюцца ад найбольш відавочных прыкмет суверэнітэту. Больш таго, паколькі ЕС уключае краіны з рознымі інтарэсамі ў розных геаграфічных рэгіёнах, агульныя падыходы да пэўнай праблемы даводзіцца шукаць прыкладаючы шматлікія намаганні. Напрыклад, урачыстыя заявы і амбіцыйныя намеры адносна агульнай знешняй палітыкі не перашкодзілі Германіі ў снежні 1991 года аднабакова прызнаць незалежнасць былых югаслаўскіх рэспублік Харватыі і Славеніі, а Францыі летам гэтага года настойваць на ўдзеле Еўракорпуса ў стабілізацыі становішча ў адной афрыканскай краіне (на што міністр абароны ФРГ зазначыў, што Еўракорпус гэта не «Афракорпус»). Хоць праблемы калектыўнай абароны былі яшчэ з часоў халоднай вайны справаю НАТО з гегемоніяй ЗША, а таксама вернутага да жыцця ў 80-я гады з намерам стварэння «еўрапейскай абарончай ідэнтычнасці» Заходнееўрапейскага Саюза (ЗЕС), спроба пяці краін закласці падмурак агульнаеўрапейскай арміі ў выглядзе Еўракорпуса пакуль не мае істотнага ўплыву на палітыку ў галіне бяспекі дзяржаў-удзельнікаў. У выніку, дадзеная сфера застаецца, відавочна, найменш падлеглай інтэграцыйнай дынаміцы.

Такім чынам, нягледзячы на ціск і пагрозы для яе існавання з боку інтэграцыйных працэсаў нацыянальная дзяржава ў Заходняй Еўропе здолела выжыць, і выжыць, дэманструючы двайную ўстойлівасць, паколькі кожная з іх захавалася і зрабіла гэта сваім адметным чынам. Нягледзячы на ўсё большую ўзаемазалежнасць і колькасць агульных палітык, кожная краіна імкнулася акрэсліць уласную эканамічную палітыку, выкарыстоўваючы і камбінуючы даступныя сродкі ў справе дасягнення нацыянальных інтарэсаў. І кожная з іх

паказала ўласную палітычную раскладку, укаранёную ў нацыянальных палітычных фактарах.

БУДУЧЫНЯ ДЗЯРЖАВЫ ў ІНТЭГРАЦЫЙНЫХ ПРАЦЭСАХ.

Безумоўна, нельга недаацэньваць глыбіню трансфармацый, выкліканых супрацоўніцтвам дзяржаў у рамках ЕС. Развіццё заходнееўрапейскай інтэграцыі было само па сабе адказам на неадэкватнасць мадэлі нацыянальнай дзяржавы новым умовам, што склаліся на кантыненте і ў свеце. Вынікам гэтай інтэграцыі стала замена традыцыйных міждзяржаўных адносін цеснай эканамічнай і палітычнай узаемазалежнасцю. Як даводзіць амерыканскі даследчык Карл Дойч (Carl Deutsch), у Заходняй Еўропе паўстала «супольнасць бяспекі», удзельнікі якой ужо не будуць змагацца адзін з другім фізічна, а будуць вырашаць свае спрэчкі іншым чынам². Але інтэграцыйная дынаміка характэрныя як эканамічнымі выгадамі, так і палітычнымі небяспекамі для нацыянальнай дзяржавы, якая з'яўляецца матаром усяго працэсу. Страх дзяржаў за сваё палітычнае існаванне перадаецца ў жаданні захаваць кантроль за разгортваннем падзей і перасцярогах адносна поўнай перадачы паўнамоцтваў у бок наднацыянальных органаў. А гэта вядзе да, часам свядома падтрыманай дзяржавамі, заблытанасці інстытутаў і працэдур, якая, у сваю чаргу, стварае глебу народнага недаверу да бюракратаў з Бруселя. І вельмі верагодна, што падобная грувасткая структура будзе пашырацца разам з далучэннем да ЕС новых членаў з ліку дзяржаў Цэнтральнай Еўропы, якія, дарэчы, маюць не такую доўгую гісторыю існавання дзяржаўнасці, як іх заходнееўрапейскія партнёры, і дзе нацыянальная дзяржава будзе, відавочна, яшчэ больш упартаў у захаванні сваіх прывілеяваных сфер.

З другога боку, да таго часу, пакуль ЕС грунтуецца на Дагаворы паміж дзяржавамі, а не на Канстытуцыі, цяжка ўбачыць, як праваявая сітуацыя можа выйсці за гэтыя рамкі. Таму ёсць падставы меркаваць, што агульныя дамоўленасці могуць ісці далёка наперад, пакуль яны пачнуць прама пагражаць суверэнітэту дзяржаў. Прынамсі ў бліжэйшай будучыні, нацыянальная дзяржава захавала сваё ключавую ролю ў еўрапейскім палітычным жыцці, не толькі размяркоўваючы ўнутраныя патрабаванні і рэсурсы, пасярэднічаючы паміж апошнімі і знешнімі абмежаваннямі і ажыццяўляючы на практыцы агульныя рашэнні, але і вызначаючы сацыяльны парадак і забяспечваючы непарыўнасць дэмакратычнага працэсу. Як сцвярджае адзін з вядучых амерыканскіх даследчыкаў еўрапейскай інтэграцыі Стэнлі Хофман: «Хоць традыцыйная мадэль суверэнітэта відавочна аджыла, нацыянальная дзяржава сёння выжывае, нават калі асобныя яе паўнамоцтвы дзеліцца з іншымі і нават калі многія на першы погляд сувярэнныя рашэнні падлягаюць істотным абмежаванням або з'яўляюцца неэфектыўнымі ў выніку рашэнняў іншых інстанцый ці эканамічных тэндэнцый, некантраляваных нікім. Міжнародныя рэжымы дапамагаюць дзяржаве выжываць, прадугледжваючы пэўную прадказальнасць і шэраг пераваг»³.

¹ Wallace H. and W. *Policy-Making in the European Union*. Oxford University Press, 1996. — p.52.

² Taylor P. *International Organisation in the Modern World...*

³ Mial H. *Shaping the New Europe*. RIPA, London, 1993. — p. 51.

⁴ G. Archer C. *Organising Europe: The Institutions of Integration*. Edward Arnold, London, 1994. — 280.

⁵ Hoffmann S. *The European Sisyphus: Essays on Europe, 1964-1994* West view Press, San-Francisco, 1995. — p. 223.