
ПРАВО И МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

СУВЕРЕНИТЕТ И ИНТЕГРАЦИОННОЕ СООБЩЕСТВО: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

© 2014 г. Ольга Михайловна Мещерякова¹

Краткая аннотация: статья исследует проблему соотношения интеграции и суверенитета государств – членов интеграционного объединения. Вопрос о суверенитете не утрачивает своей актуальности в век глобализации, когда государства для достижения своих целей вынуждены передавать интеграционным объединениям определенный круг вопросов.

Annotation: states refer to the integration community a certain number of questions on which relations between them had been previously of a bilateral or multilateral character. After the consolidation of such questions into a treaty they become a subject of competence of the integration community. The states not only determine the competence of the integration community, but they also coordinate the division between its organs.

Ключевые слова: суверенитет государств – членов интеграционного объединения, разграничение компетенций, полномочие, наднациональность, международная организация.

Key words: sovereignty of member-states of the integration community, division of competences, globalization, authority, supranational, international organization.

На сегодняшний день можно констатировать, что события, определявшие мировую политику на протяжении всего XX в., наложили свой отпечаток на дальнейшее развитие такой основополагающей категории суверенной государственности, как суверенитет. Будучи по своей правовой природе государственно-правовой категорией, суверенитет в то же время является основным политико-юридическим свойством государства как субъекта международного права².

Следует подчеркнуть, что никогда прежде международные отношения не оказывали столь существенного влияния на развитие юридической науки.

Указанный феномен в формировании современных международных отношений естественным образом определил пути дальнейшего развития современной юридической доктрины, и в частности концепции суверенитета.

Начиная с середины XX в., концепция суверенитета претерпела значительные изменения, пройдя в своем развитии несколько этапов.

Первый этап непосредственно связан с итогами Второй мировой войны, с новыми геополитиче-

скими реалиями, сложившимися в Европе и мире, а также с образованием Организации Объединенных Наций.

Устав этой универсальной международной организации с точки зрения как членства, так и ее полномочий является важнейшей вехой в развитии концепции суверенитета.

Для иллюстрации такого утверждения достаточно лишь указать на то, что в Совете Безопасности ООН обязательные для государств-членов решения принимаются сравнительно ограниченным числом государств. Поэтому именно в этот период начали появляться всевозможные теории, основанные на идее создания некоей надгосударственной власти и исторической исчерпанности суверенитета.

Следующим импульсом, или, если можно так выразиться, вторым этапом в развитии концепции суверенитета в XXI в., стал ее пересмотр, связанный с неуклонным увеличением числа международных межправительственных организаций в сфере защиты прав и свобод человека. Указанное увеличение было связано с развитием во второй половине XX в. такой важной отрасли международного права, как международное право прав человека.

Становление и прогрессивное развитие указанной отрасли также имеет непосредственное отношение к итогам Второй мировой войны: необходимо было навсегда исключить возможность

¹ Профессор кафедры международного права Российского университета дружбы народов, доктор юридических наук (E-mail: om23375@gmail.com).

² См.: Мещерякова О.М. Юридическая природа Европейского Союза и проблема суверенитета государств-членов. М., 2009. С. 8.

тех массовых нарушений прав человека, возводимых в государственную политику, которые имели место во время Второй мировой войны.

Таким образом, развитие международно-правового регулирования прав и свобод человека стало причиной коренного изменения соотношения международного и внутригосударственного права: многие вопросы, относившиеся ранее к внутренней компетенции государств, стали подвергаться международно-правовому регулированию.

Однако переломным моментом, или основным, третьим этапом в развитии концепции государственного суверенитета, стало начало европейского интеграционного процесса. Создание Европейских сообществ, а затем Европейского Союза вызвало к жизни всевозможные теории, основывающиеся как на абсолютизации суверенитета, так и на отрицании его как основного критерия государственности того или иного субъекта международного права.

Именно практика “европейского строительства” демонстрирует те подходы к концепции суверенитета, которые имели место на различных этапах развития интеграции, начиная с середины XX в.

Таким образом, на примере развития и углубления европейского интеграционного процесса можно проследить изменение подходов к концепции суверенитета начиная с так называемого плана Шумана–Монне, который предлагал создать некую наднациональную организацию с постепенным слиянием суверенитетов государств-членов в один “общеевропейский” суверенитет, до сегодняшнего дня, когда речь идет не только о пересмотре Лиссабонского договора, но и о возможности проведения референдумов в государствах-членах Европейского Союза по вопросу о выходе из этого интеграционного сообщества.

Следует подчеркнуть, что европейский интеграционный процесс на начальном этапе своего развития вдохновлялся в известной мере “утопическими” идеями интегрального федерализма, основанными на концепции так называемого “общеевропейского” суверенитета.

Одним из выдающихся представителей этого направления был Д. де Ружмон, который в своем основном труде “Будущее и наше дело” указывал на то, что “Европа государств” – это противоречие в терминах³. Согласно Д. де Ружмону альтернати-

вой национальному государству является федерация европейских народов, в которой основное значение имеет деление на регионы.

Излагая свое понимание региона, Д. де Ружмон писал, что география здесь не играет особой роли. Важнее этнических и расовых различий ему представлялось единство культуры, нравов, стереотипов, языка, социальных структур.

Таким образом, для Д. де Ружмона главным фактором деления на регионы являлась не этническая общность, а участие в гражданской жизни и автономном самоуправлении.

Концепция интегрального федерализма была направлена на преодоление национального государства по двум направлениям: сверху – при помощи наднациональных структур и снизу – при помощи европейских регионов.

Однако дальнейшая практика интеграционного строительства внесла свои коррективы: как показало дальнейшее развитие европейского интеграционного процесса, отрыв Европейского Союза от международно-правовой основы вряд ли состоится⁴.

Другой представитель интегрального федерализма и одновременно активный участник европейского движения “Сопротивления” – А. Спинелли, по его собственному выражению, посвятил жизнь идее европейского объединения и борьбе с “идолом национальных государств”⁵.

А. Спинелли считал, что “национальное государство существует для войны”, и предлагал даже созвать Европейский народный конгресс, направленный против самой законности существования национальных государств⁶.

Таким образом, начало европейского интеграционного процесса характеризовалось преобладанием федералистских идей. Но на пути практического осуществления идеи европейского единства возникли значительные разногласия и связаны они в первую очередь со стремлением государств – участников интеграционного процесса сохранить свою национальную идентичность.

Опыт европейской интеграции показал, что теория интеграции не может являться концептуальной основой политических решений, так как главы государств руководствуются в первую

³ Подробнее см.: *Rougemont D. de. L'avenir est notre affaire.* Paris, 1978.

⁴ См.: *Мещерякова О.М.* Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета. Дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2010. С. 352.

⁵ *Spinelli A.* Come ho tentato di diventare saggio. Bologna, 1984. P. 32.

⁶ См.: *ibid.* P. 44.

очередь интересами своих стран, а не теоретическими схемами сторонников интегрального феде- рализма.

Поэтому наиболее пристального внимания заслуживает так называемая “голлистская” концепция “Европы отечеств”, или “Европы наций”.

Эта концепция стала одним из первых проявлений борьбы за европейскую идентичность в период после Второй мировой войны, когда были сильны интегралистские устремления, подпитывавшиеся ружмоновским тезисом о том, что государства-нации существуют для войны как по своему происхождению, так и на каждом этапе своего развития⁷.

Диалектика интеграции состоит в том, что отказ от части национальных полномочий не ослабляет, а напротив, усиливает национальные государства, расширяет поле национальных интересов, дает национальным государствам дополнительные возможности.

Именно в таком ключе рассматривал европейскую интеграцию Шарль де Голль. Он с известной долей иронии относился к представителям федералистского направления в европейском интеграционном процессе и представлял себе европейское единство как “союз европейских народов, объединенных в национальные государства”, а не как апатридное образование (“Construction apatriote”), в котором “исчезнут наши народы, государства и законы”⁸.

Таким образом, хотя выдвинутая де Голлем концепция европейского объединения, известная как концепция “Европы отечеств”, появилась вскоре после Второй мировой войны, подлинное понимание и признание ее пришло гораздо позже – только в конце XX – начале XXI в., когда практические шаги, предпринятые Европой в направлении углубления интеграции, привели к длительным дискуссиям по вопросу разделения компетенций между институтами Европейского Союза и государствами – членами, что само по себе есть проявление все той же проблемы суверенитета.

Однако в то время, в 60-е годы XX в., позиция де Голля воспринималась как упорное противостояние такому объединению Европы, которое ускорило бы ее экономическую интеграцию.

С начала 70-х годов понимание интеграции как процесса “постепенной утраты суверенитета”

определяло ее негативное восприятие отдельными государствами, что проявилось в тенденции к торможению “углубления” интеграционного процесса.

В период 90-х годов представление об объединении было отягощено двумя процессами. Первый заключался в том, что все наднациональные институты в рамках процесса интеграции приобрели больший вес, стали вмешиваться в дела, которые всегда считались исключительно национальными.

Второй процесс обозначен как факт существования целого ряда государств Восточной Европы, который вывел интеграцию на совершенно новый уровень, вновь поставив вопрос о том, является ли небольшое государство защищенным в плане соблюдения принципа суверенного равенства в современной Европе.

На этот вопрос, и так уже риторический ввиду наблюдавшегося в Центральной и Восточной Европе увеличения количества небольших государств, по мнению советника по региональным вопросам при Экономическом и социальном совете Люксембурга Р. Кирта, можно ответить утвердительно⁹.

Небольшое государство и в век глобализации – или именно в век глобализации – в высшей степени актуально, а его суверенитет защищен интеграционным правом от “чрезмерных проявлений суверенитета” более крупных и более развитых как в экономическом, так и в военном плане государств¹⁰.

Поэтому не снимается и вопрос о национальном суверенитете. Суверенитет – это начало национальной государственности, и именно небольшие государства заинтересованы в интеграции в целях подпитки материальной составляющей своего суверенитета.

Указанный тезис можно продемонстрировать, приведя перечень государств, которые стояли у истоков европейского интеграционного процесса: Франция, ФРГ, Италия, страны Бенилюкса. Именно государства Бенилюкса наряду с Францией и ФРГ проявили после окончания Второй мировой войны инициативу в создании Европейских сообществ.

Следовательно, национальный интерес был и остается важнейшей пружиной интеграционно-

⁷ См.: Rougemont D. de. Op cit. P. 123.

⁸ См.: Balme R. Les politiques du neoregionalisme: action collective regionale globalisation. Paris, 1996. P. 18.

⁹ См.: Kippert P. Наступление новой эры в конце столетия. Малые государства в эпоху глобализации // Internationale Politik. 1998. № 5. С. 39.

¹⁰ См.: там же. С. 42.

го процесса¹¹. Главы государств и правительств руководствуются в первую очередь интересами своих стран, а не абстрактным “общим благом”.

В юридической науке в связи с началом интеграционного процесса “в повестке дня” стоял вопрос о том, какое влияние оказывает передача компетенций интеграционному сообществу на национальную государственность участвующих в интеграции государств. Иными словами, ведет ли передача полномочий интеграционному сообществу к ограничению государственного суверенитета или, напротив, служит укреплению его материальной составляющей.

Таким образом, предстояло решить вопрос, каким образом членство в интеграционном сообществе влияет на возможность государства в качестве первичного субъекта международного права проявлять свою суверенную волю в тех сферах, которые были переданы интеграционному сообществу.

Если обратиться к опыту Европейского Союза, то можно привести следующую норму ч. 2 ст. 2 Договора о функционировании Европейского Союза: “Государства-члены осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз не воспользовался своей компетенцией. Государства-члены вновь осуществляют свою компетенцию в той мере, в какой Союз решил прекратить осуществление своей компетенции”¹².

Следует заметить, что на первый взгляд весьма расплывчатая формулировка “решил прекратить” на практике означает, что государства-члены могут вносить поправки в учредительные акты Союза по любым вопросам, даже изменить перечень компетенций, переданных Союзу. Следовательно, неправомерно утверждать, что государства, передавая полномочия интеграционному сообществу, лишаются права отозвать их и вернуть переданную Союзу компетенцию.

Вместе с тем, развитие региональных интеграционных процессов привело к появлению теорий, отрицающих суверенитет и как основной признак государственности, и как концепцию, которая, по мнению некоторых ученых, изжила себя¹³.

Однако прогрессивное развитие международного права, в частности формирование его новой отрасли – интеграционного права в конце XX –

начале XXI вв., показывает, что концепция суверенитета не только не изжила себя, а напротив, переживает своеобразный период возрождения.

Такое возрождение, как это ни парадоксально, связано с глобализацией и развитием интеграционных сообществ. Рассмотренная выше эволюция концепции суверенитета в европейском интеграционном процессе является лучшим тому подтверждением. Ведь именно в ходе развития и углубления европейского интеграционного процесса пришло понимание того, что суверенитет является тем “сосудом”, в котором реализуется принцип национальной идентичности, борьба за который стала своеобразным символом сегодняшней Европы.

Следовательно, именно европейский интеграционный процесс с его компромиссами и противоречиями показал, что концепция государственного суверенитета не только не отменяется интеграцией, а напротив, интеграция способствует ее возрождению. Ведь суверенные государства – члены интеграционного сообщества сами решают, где тот предел ограничения их компетенции, который обеспечивал бы нормальное функционирование интеграционных институтов, направленное на достижение целей интеграции, с одной стороны, и не угрожал бы “растворением” национальной государственности в интеграционном сообществе – с другой.

Таким образом, концепция интеграции и концепция суверенитета должны взаимодополнять друг друга, так как любая концепция интеграции невозможна без учета проблемы суверенитета, а концепция суверенитета должна под влиянием интеграционных процессов обогатиться новым содержанием.

Безусловно, сегодня не приходится говорить об абсолютизации государственного суверенитета. Эта теория была связана с именем Т. Гоббса, согласно которому суверенитет – это высшая и абсолютная власть, не ограниченная никакими законами и договорами. По Т. Гоббсу, всякое позитивное право может быть создано лишь высшей властью. Поэтому никакого позитивного права в отношениях между государствами не существует. Государство согласно Т. Гоббсу наделяется абсолютным суверенитетом, а международное право, как таковое, помимо “простых принципов разума” отрицается¹⁴.

Согласно Г. Гегелю суверенитет абсолютен, поскольку государства не признают над собой

¹¹ См.: *Kunz J. Supra-national organs // Amer. J. Intern. Law. 1952. Vol. 46. P. 297.*

¹² Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора / Отв. ред. С.Ю. Кашкин. М., 2011. С. 214.

¹³ См.: *Явич Л.С. О философии права на XXI век. М., 2000.*

¹⁴ См.: *Гоббс Т. Левиафан или материя, форма и власть государства церковного и гражданского. М., 1936.*

никакого высшего правопорядка, который ограничивал бы их правопорядок. По Г. Гегелю, ввиду отсутствия надгосударственной власти в отношениях между государствами реализуется не международное право, а “внешнее государственное право”, являющееся одним из проявлений идеи государства¹⁵.

Таким образом, подобно Т. Гоббсу, Г. Гегель также считал государственный суверенитет абсолютным, а международное право Г. Гегель сводит к “внешнему государственному праву”, отрицая, таким образом, существование какой бы то ни было надгосударственной власти.

Последователь Г. Гегеля А. Лассон рассматривал государство как верховную человеческую организацию и утверждал, что “государство, как правопорядок определенного народа, должно быть совершенно независимо от какой бы то ни было вне его стоящей воли и закона”¹⁶.

Такой же позиции придерживался А. Цорн, который утверждал, что международное право является правом в юридическом смысле лишь тогда, когда оно является государственным правом¹⁷.

Близок к этой позиции был и В. Уиллоуби, рассматривавший государство как орудие создания и реализации права, а суверенитет как правовое всемогущество. Согласно В. Уиллоуби суверенные государства могут вступать в соглашения, создающие моральные или политические, но не юридические обязательства¹⁸.

Более детальным исследованием проблемы суверенитета занимался немецкий юрист Г. Геллер. Он утверждал, что государство обладает суверенитетом, поскольку оно выступает носителем “решающей воли” на данной территории или “решающего волевого единства”, создающего право. Согласно Г. Геллеру суверенно лишь то решающее единство, которое не подчинено никакому другому универсальному и действующему решающему единству. По Г. Геллеру, суверенная власть выше всякого права, как национального, так и международного¹⁹.

В начале XX в. появилось другое течение – антипод теории абсолютного суверенитета. Это была теория отрицания суверенитета в угоду некоему “мировому правительству”²⁰.

Советская доктрина международного права последовательно придерживалась теории всесто-

ронного обеспечения суверенитета государства. Она исходила из того, что суверенитет базируется на принципах общего международного права: уважения государственного суверенитета, равенства государств, из которого следовал принцип мирного сосуществования государств с различным социальным строем.

Поэтому, как справедливо указывает С.В. Черниченко, всестороннее обеспечение государственного суверенитета стран – членов мирового сообщества призвано содействовать поступательному развитию современного миропорядка²¹.

В реальной действительности существует как система государств, каждому из которых присуще свойство суверенности, так и международное право, создаваемое суверенными государствами в процессе их международного общения.

Интеграционные сообщества создаются суверенными субъектами международного права – государствами, и востребованность всестороннего обеспечения государственного суверенитета обозначена в формате XXI в. в качестве неотъемлемого элемента построения миропорядка на основе верховенства права (Декларация тысячелетия 2000 г., Итоговый документ Всемирного саммита 2005 г.). Установлено, что именно европейская интеграция послужила возрождению и развитию концепции суверенитета. Безусловно, государства передают часть своей компетенции интеграционному сообществу, однако, как показывает анализ учредительных договоров Европейского Союза, такая передача не может считаться окончательной.

Поэтому утверждение глобалистов – последователей теории отрицания государственного суверенитета о том, что “суверенитет мешает созданию глобальных интеграционных сообществ”²², в корне неверно. Ведь именно суверенитет создает интеграционные сообщества.

Суверенитет является фундаментом всех основных прав государства. Однако в середине XX в. суверенитет понимался в строгом и узком смысле. Например, Л. Оппенгеймер исходил из того, что “государственный суверенитет есть высшая власть – власть, не зависящая ни от какой земной власти. ... Суверенитет означает полную независимость как в пределах страны, так и за ее пределами”²³. Сегодня то, что составляло раньше несомненную

¹⁵ См.: Гегель Г. *Философия права*. Т. 7. М., 1934.

¹⁶ Левин И.Д. *Суверенитет*. М., 2000. С. 115.

¹⁷ См.: там же. С. 114, 115.

¹⁸ См.: там же. С. 30, 112.

¹⁹ См.: там же. С. 32–36.

²⁰ См.: Явич Л.С. *Указ. соч.*

²¹ См.: Черниченко С.В. *Теория международного права*. Т. 2. Старые и новые теоретические проблемы. М., 1999. С. 42.

²² Явич Л.С. *О философии права на XXI век*. М., 2000. С. 12, 13.

²³ Оппенгеймер Л. *Международное право*. Т. 1. М., 1948. С. 130.

основу категории “суверенитет”, представляет собой ключевой вопрос современной теории суверенитета, который можно разделить на следующие составляющие: 1) суверенитет как верховенство государственной власти внутри страны и как ее независимость в международных отношениях относится к основным сущностным признакам государства; 2) суверенитет по отношению к отдельному государству является его основной характеристикой; 3) суверенитет отдельного государства в эпоху глобализации обладает достаточной материальной составляющей для того, чтобы противостоять вызовам все той же глобализации.

По констатации сказанного можно вполне обоснованно судить о том, что представляет собой суверенитет в эпоху глобализации и каковы его основные признаки.

Как показал опыт европейской интеграции, суверенитет по-прежнему является основой основ национальной государственности, поэтому все три поставленных здесь доктринальных вывода юридически обоснованны и практически подтверждены.

Несомненно, что как международное право, так и интеграционные сообщества создаются суверенными субъектами международного права – государствами. Сегодняшний Европейский Союз выражает объединенные усилия государств-членов, направленные на обеспечение своего развития в рамках суверенной государственности²⁴.

²⁴ См.: Мещерякова О.М. Лиссабонский договор (Договор о реформе) и суверенитет государств – членов Европейского Союза // Международное публичное и частное право. М., 2012. № 4. С. 5.

Поэтому развитие интеграционных процессов служит укреплению материальной составляющей суверенитета государства. Именно суверенитет является основанием важнейших прав и обязанностей государств в международном общении, утверждаемых и охраняемых международным правом.

В свою очередь, интеграционное право направлено на “подпитку” материальной составляющей суверенитета государства, поскольку в современном мире отдельно взятое государство не в состоянии справиться с теми задачами, которые ставит перед ним глобализация. Более того, вопрос о суверенитете в интеграционном процессе – это вопрос о сохранении национальной идентичности.

Вместе с тем именно осознание необходимости сохранить национальную идентичность привело к тому, что федералистское направление, столь прочно утвердившееся в европейском интеграционном процессе на начальном этапе его развития, должно было уступить свои позиции новой концепции – концепции “Европы отечеств”.

Таким образом, развитие европейского интеграционного процесса явилось своеобразным ренессансом концепции суверенитета. Интеграционное право в процессе своего развития обогащает концепцию суверенитета новым содержанием. В свою очередь, развитие концепции суверенитета оказывает существенное влияние на прогрессивное развитие как интеграционного права, так и юридической науки в целом.