

УДК 340.12:341.171

Х. Якименко, кандидат юридичних наук,
м.н.с. Інституту державного будівництва
та місцевого самоврядування НАПрН
України

Наднаціональна організація влади і державний суверенітет: проблеми співвідношення

Найсуттєвішою політичною та юридичною умовою існування держави як територіальної організації населення є її суверенітет. Останніми десятиріччями суверенітет як невід'ємна властивість держави під дією процесів глобалізації та інтеграції зазнає певних трансформацій. Всеосяжний розвиток глобалізації, охоплюючи всі виміри суспільного життя — економічний, політичний, соціокультурний, науково-технічних, інформаційно-комунікативний, змінює усталений світовий економічний порядок, систему світової політики та характеристики її ключових учасників, якими передусім є держава. Як наслідок не може не зазнати певних перетворень і така властивість інституту державності, як суверенітет, оскільки уявлення про останній, зазнаючи змін, визначають його як своєрідний синдром розвитку людства¹. Тому сьогодні уявлення про державний суверенітет дещо відрізняються від його розуміння за часів підписання Вестфальських угод 1648 р. Така історична трансформація актуалізує дослідження, присвячені проблемам еволюції теорії і практики державного суверенітету, а також специфіки його реалізації в умовах побудови наднаціональних організацій влади. Окремі аспекти цієї проблеми досліджували у своїх працях М. В. Буроменський, М. М. Гнатовський, Н. С. Анденко, І. В. Кравчук, Л. А. Луць, В. І. Сало, І. В. Яковюк та ін.

У сучасній юридичній науці існують різні підходи до питання щодо часу виникнення державного суверенітету². На нашу думку, більш

¹ Див.: Эбзеев Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995 – № 3. – С. 5.

² Л. Ю. Черняк, досліджуючи питання виникнення й еволюції державного суверенітету, доходить висновку, що в сучасній юридичній науці склалося чотири основні позиції. Згідно з першою, найпоширенішою, суверенітет виникає одночасно з державою як її іманентна властивість бути верховною владою всередині країни і незалежною від інших держав. Згідно з другим підходом, він виникає на певному етапі розвитку держави як показник монополізації в руках держави верховної влади і владного примусу. Розробники третьої позиції вважають, що він виникає одночасно із суспільством, а четвертої – до виникнення народу і держави (див.: Черняк Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск, 2007. – С. 14–15).

обґрунтованим є підхід, згідно з яким заснування категорії «суверенітет», зміцнення відповідного принципу відбувалося в умовах подолання феодальної роздробленості державної влади і централізації численних напівавтономних і автономних провінцій і общин. Доки церква виконувала в суспільстві інтегральні і квазідержавні функції, говорити про суверенітет держави було важко. Отже, як зазначає О. Бруннер, про суверенітет і державну централізацію можна говорити лише стосовно Нового часу¹.

Основні тези сучасного розуміння суверенітету були обґрунтовані Ж. Боденом. У книзі «Шість книг про республіку» (1576) він проаналізував сутність держави через поняття «суверенітет». На його думку, суверенітет — це «абсолютна і постійна влада», «найвища влада еліти»². Вона єдина, неподільна й не обмежена будь-чим. Він стверджував, що джерелом державного суверенітету є народ. Боден робить висновок, що верховну і постійну владу над громадянами з правом життя і смерті народ може передати одному з громадян без будь-яких обмежень так само, як це може зробити власник, що хоче когось обдарувати³. Типологію державного ладу Боден встановлює залежно від того, хто в державі є «утримувачем суверенності»⁴. Без перебільшення, Ж. Боден, що розробив ідею державного суверенітету, можна назвати також одним із засновників ідеї національної держави. На його думку, територіальна національна держава є тим центром зосередження могутності й влади, який не обмежений ні у своїй владі, ні у своїх функціях, ані у часі⁵.

Концепція суверенітету, що за чотири століття поступово набула більш-менш усталеного змісту, в епоху Новітнього часу знову викликала гострі дискусії з приводу питання про сутність і межі державного суверенітету. Особливої актуальності вони набули останніми десятиліттями, коли у зв'язку зі створенням Євросоюзу місце і роль держави як головного суб'єкта влади і носія суверенітету зазнали переоцінки та перегляду у дослідженнях багатьох правознавців і політологів. З цього приводу слід

¹ Див.: Диденко Н. С. Трансформація політико-правового содержания государственного суверенитета на рубеже XX–XXI вв. (теоретико-правовое исследование) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Николай Сергеевич Диденко. – Ростов н/Д., 2006. – С. 14.

² Див.: Гаджиев К. Политическая философия / К. Гаджиев. – М. : ОАО Экономика, 1999. – С. 53.

³ Там само. – С. 138.

⁴ Основи політичної науки: курс лекцій / за ред. Б. Кухти. – Львів : Кальварія, 1996. – Ч. 1. – С. 122.

⁵ Гаджиев К. Политическая философия / К. Гаджиев. – М. : ОАО Экономика, 1999. – С. 122.

зазначити, що неправильно стверджувати, що існує нагальна потреба в розробці нової теорії державного суверенітету або відмова від нього взагалі, точніше буде сказати, що існує потреба в оновленні існуючої теорії з метою приведення її у відповідність до нових реалій.

Специфіка сучасної ситуації щодо реалізації державного суверенітету обумовлена значним збільшенням кількості суб'єктів світової політики внаслідок інтенсивного розвитку процесів глобалізації та інтернаціоналізації, що призводить до посилення економічної та політичної інтеграції, створення численних міждержавних і міжнародних неурядових організацій. Кількісні та якісні зміни у міждержавних відносинах за умов глобалізації, а також сегментація світової спільноти на державні та недержавні суб'єкти надають актуальності проблемі уточнення ролі й статусу держави у міжнародних відносинах. Окрім того, що на сучасному етапі розвитку держава втратила роль єдиного гравця на світовій арені, її ще фактично все частіше намагаються позбавити ролі провідного суб'єкта такі потужні міждержавні організації, як ООН, ЄС, ВТО, НАТО тощо. Починаючи з другої половини ХХ ст. до сфери міжнародних відносин дедалі активніше долучаються міжнародні організації, транснаціональні корпорації, великі міста, транскордонні регіони, етнічні меншини, професійні асоціації, соціальні рухи, релігійні та правозахисні організації тощо. Як наслідок у сучасній глобалізованій світовій політиці можливості держави здійснювати контроль за міжнародною політикою обмежуються, а отже, послаблюються й можливості виключно самостійно реалізовувати свої суверенні права.

Однак попри ці тенденції саме держава, як найбільш легітимна і ефективна організація влади, що здатна акумулювати і оперативно застосувати потужний владний ресурс для вирішення всього комплексу суспільних проблем, залишається провідним суб'єктом світової політики. Разом з тим, безумовно, слід визнати, що різні держави неоднаково успішно адаптуються до нових умов і глобальних викликів. У цих умовах зазнає змін сфера втілення суверенітету держави — вона може розширюватися або звужуватися, переходячи на якісно нові рівні реалізації. Прискорена інтеграція національних економік у глобальні фінансові ринки, прозорість кордонів, зростання обсягів міжнародної торгівлі — всі ці та інші фактори поступово роблять держави дедалі взаємозалежнішими, змушуючи їх все частіше узгоджувати реалізацію своїх функцій з міждержавними організаціями політичного, економічного та військового спрямування. У результаті стосовно так званих цивілізованих

держав простежується тенденція, яка полягає в їх піднесенні на якісно новий рівень регулювання суспільних відносин, що передбачає їх перетворення з безпосереднього постачальника державних послуг на менеджера щодо їх надання. У цьому випадку повноваження щодо реалізації державних функцій розподіляються між державою, інститутами громадянського суспільства, регіонами в її складі та наднаціональними організаціями влади, які наділені національними урядами держав-членів широкою компетенцією для їх здійснення.

Взаємовідносини між державою та недержавними організаціями (як внутрішньодержавними, так і міжнародними) традиційно є складними і суперечливими. Деякі недержавні структури (передусім ідеться про організовану злочинність або сепаратистські угруповання) діють усупереч державі і відповідно підривають її суверенітет. Деякі недержавні організації (спектр таких організацій дуже широкий: наднаціональні, міжурядові, регіональні всередині держави тощо), навпаки, діють в інтересах держави, допомагаючи їм реалізовувати її функції та оптимізувати взаємодію як між регіонами всередині держави, так і на міждержавному рівні. Отже, недержавні організації можуть як конкурувати з державною владою, підриваючи її суверенітет, так і доповнювати її зусилля, а інколи частково (шляхом делегування або з мовчазної згоди) перебирати на себе її повноваження щодо реалізації окремих суверенних прав.

Загальновідомо, що суверенітет держави передбачає реалізацію двох аспектів: по-перше, здатності держави самостійно здійснювати свою владу на території, окресленій державним кордоном або позначеній іншими ознаками належності до державної території, яку держава контролює, і по-друге, спроможність самостійно приймати рішення в міжнародних відносинах¹. Тобто державний суверенітет можна трактувати як здатність держави чинити ті або інші дії без формальної підпорядкованості іншій владі. Саме виходячи із такої трактовки, виникає проблема визначення співвідношення суверенітету держави із наднаціональною організацією влади, у функціонуванні якої вона бере участь². Адаже непідлеглість держави іншій вищій владі традиційно роз-

¹ Див.: Загальна теорія держави і права : підручник / М. В. Цвік, О. В. Петришин, Л. А. Авраменко та ін. ; за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х. : Право, 2008. – С. 80–82; Поляков А. В. Общая теория права: феноменолого-коммуникативный подход: курс лекций. – 2-е изд., доп. / А. В. Поляков. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 514–515.

² Див.: Тихомирова Л. В. Юридическая энциклопедия / Л. В. Тихомирова, М. Ю. Тихомиров. – М. : Юринформцентр, 2000. – С. 211.

глядається як основоположна вимога реалізації державного суверенітету. Проте сучасна демократична правова держава обмежена різними інституціями — народним суверенітетом, правами людини, правом тощо. У ХХ ст. саме на основі дотримання цих вимог були побудовані відносини між державами Європи та поширені на інші країни світу, а сформована на її основі міждержавна система відносин стала універсальною. Однак паралельний розвиток міжнародних організацій, участь в яких саме передбачає певне самообмеження державою свого суверенітету, породив питання щодо узгодження цих різноспрямованих вимог.

Особливого значення згадана проблема набула під час визначення подальшого вектору розвитку європейських держав у другій половині ХХ ст. Є очевидним, що популярність ідеї суверенітету традиційно зростала у періоди посилення загроз цілісності та незалежності країн. З іншого боку, питання європейського об'єднання також набувають актуальності для політиків і європейських народів саме під час протистояння держав, посилення загрози знищення системи європейських цінностей.

Через страхіття Другої світової війни серед європейців, як ніколи раніше в історії, стрімко зростала популярність ідеї поступитися державним суверенітетом заради створення європейської федерації як гаранта забезпечення миру, безпеки і стабільності. Після війни країни Європи впритул наблизилися до вироблення об'єднаних концепцій, вважаючи інтеграцію найефективнішим чинником об'єднання на федеративних засадах¹. Прихильники конфедеративного шляху розвитку Європи надавали перевагу меншому рівню інтегрованості. Основним гарантом додержання державного суверенітету в такому випадку мало б стати право вето, яке дало б змогу заблокувати рішення конфедеративних органів, що не відповідали інтересам суб'єктів конфедерації.

Повертаючись до федеративного устрою, зазначимо, що суверенітет у федерації не ділиться між федерацією та її суб'єктами, хоча такі думки висловлюються окремими авторами². Федерація — це завжди єдина держава, а не союз держав, які «віддають» частину свого суверенітету на користь федеральної влади. У федеративній державі суверенітет має федерація, а не її суб'єкти.

¹ Хардт М. Империя / М. Хардт, А. Негри ; пер. с англ. ; под ред. Г. В. Каменской, М. С. Фетисова. – М. : Праксис, 2004. – С. 79.

² Див., наприклад: Ягудин Ш. Проблемы субсидиарности российского федерализма / Ш. Ягудин // Федерализм: российское и швейцарское измерение : материалы конференции / под ред. Т. Фляйнера и Р. Хакимова; Казань, 22–23 июня 2001. – М. : Основы, 2001. – С. 41–52.

Відомий теоретик інтеграції С. Хоффман наполягає на необхідності збереження державного суверенітету. Водночас він більш гнучко підходить до визначення його змісту і не заперечує можливості його еволюції відповідно до змін, що відбуваються у сфері державного будівництва, та зовнішніх чинників. На його думку, регіональна інтеграція — це процес поміркованого пристосування до глобального тиску¹.

Принцип суверенної рівності держав закріплено в статуті ООН (п. 1 ст. 2), де зазначено, що Організація Об'єднаних Націй «заснована на принципі суверенної рівності всіх її членів»². Дія міжнародного права традиційно припиняється на кордонах суверенної держави, в межах якої все підпорядковується її юрисдикції. Із принципу суверенітету випливає і принцип невтручання як зобов'язання інших суб'єктів не втручатися у внутрішні справи держави без згоди останньої. Повага до суверенітету держави і невтручання в її внутрішні справи залишаються базовими принципами міжнародного життя, що сприяє мирному співіснуванню різних держав світу.

Зрозуміло, що абсолютного суверенітету не існує. Укладаючи дво- або багатосторонні угоди, утворюючи різнопланові за метою союзи, держави за потреби можуть вдатися до самообмеження в частині реалізації окремих суверенних прав, якщо це відповідає їхнім інтересам. Прикладом такої практики є визнання екстериторіального принципу дії нормативно-правових актів; зобов'язання держав-членів Ради Європи добровільно виконувати рішення Європейського суду з прав людини за скаргами своїх громадян; функціонування глобальних радіомовлення, телебачення та Інтернету, які не зважають на державні кордони та інтереси. Зазначимо, що за великим рахунком ніхто серйозно не розцінює цю практику як форму обмеження суверенітету держави.

Принцип суверенної рівності покладено в основу статуту Організації Об'єднаних Націй, створення якої знаменувало перехід світового співтовариства до практики обмеження можливостей застосування сили проти суверенних держав. Згідно зі статутом ООН кожна держава має право захищати свій суверенітет і територіальну цілісність, а жодна інша держава не має права його порушувати. Очевидно, що існують два способи обмеження права реалізації суверенітету: добро-

¹ Теория международных отношений на рубеже столетий / под ред. К. Буса и С. Смита ; общ. ред. П. А. Цыганкова. – М. : Гардарика, 2002. – С. 247.

² Устав Организации Объединенных Наций // Действующее международное право: документы в 2 т. : учеб. пособие / сост. Ю. М. Колосов, Э. С. Кривчикова. – М. : Междунар. отношения ; Юрайт-Издат, 2007. – Т. 1. – С. 11.

вільний (тобто самообмеження) і примусовий. Самообмеження в реалізації окремих суверенних прав має місце, наприклад, тоді, коли декілька держав об'єднуються в союз, делегуючи право реалізації чітко визначених у договорі суверенних прав наднаціональним органам влади. Далі всіх у цьому напрямі пішли країни Європи, утворивши ЄС як інтеграційне об'єднання, в якому вони узгоджено і за участю інститутів Союзу здійснюють переважну більшість функцій держави.

Примусове обмеження суверенітету відбувається у тих випадках, коли міжнародна організація, держава або група держав, застосовуючи силу, втручається у справи іншої держави з метою врегулювання її внутрішніх конфліктів. Втручання відбувається без згоди держави із санкції міжнародного співтовариства або без неї. Примусове обмеження суверенітету має тимчасовий характер і триває доти, доки внутрішні конфлікти не будуть врегульовані або іноземні війська не залишать територію держави внаслідок інших причин. Отже, у випадку примусового обмеження суверенітету, коли це здійснюється із санкції ООН, виявляються елементи наднаціональності, які присутні у механізмі діяльності деяких спеціалізованих установ ООН¹.

Відомо, що міждержавні організації як форма багатостороннього співробітництва держав утворюються через необхідність і виникають з об'єктивних потреб. Правосуб'єктність таких організації залежить від волевиявлення держав-членів, так само як і мета їх створення, компетенція, процедура прийняття рішень, структура і повноваження органів. Під час створення міждержавної організації держави постають як суверенні і рівноправні, утворюючи організацію на основі міжнародного договору. На всіх етапах цього процесу взаємодія держав має координуючий, горизонтальний характер. Набуття чинності статутом організації приводить до появи нового суб'єкта міжнародного права, який не є тотожним державам, що його створили. Заснована державами організація діє відносно самостійно, інколи певною мірою незалежно від волі та прагнень окремих її учасників, але при цьому немає жодних підстав стверджувати, що вона не володіє суверенітетом або що їй властива частина суверенітету. Вона має той обсяг повноважень, який їй передали національні уряди для досягнення статутних цілей. Повноваження організації визначаються не тільки положеннями статуту, а й метою її створення та принципами функціонування.

¹ Так функціонує ООН, ЕКОСОС (Соціальна і економічна рада Об'єднаних Націй), що отримала мандат на координацію міждержавної діяльності у відповідних сферах.

У тому разі, коли держави-учасниці хочуть мати гарантію, що створена ними організація не перетвориться на наддержавну структуру, вони закладають у статутних документах принципи «одна держава — один голос» і одностайного голосування, як обов'язкові вимоги до процедури прийняття рішень, а також право виходу з організації. У цьому випадку йдеться фактично про створення міжнародної організації, діяльність якої підпадає під дію міжнародного права. Якщо ж держави, навпаки, зацікавлені у створенні наднаціональної організації влади, яка за рахунок специфіки своєї організації і функціонування дозволяє більш ефективно, аніж міжнародна організація, вирішувати складні питання, вони не допускають включення тих положень до установчих договорів, які перешкоджатимуть набуттю нею наднаціонального характеру і передбачають можливість делегування такій організації права реалізації окремих суверенних прав (обсяг суверенних прав, щодо реалізації яких держави-члени обмежили себе, може змінюватися в бік їх розширення або звуження відповідно до волевиявлення держав-членів, що наочно наводить досвід функціонування ЄС). Слід підкреслити, що наднаціональна організація влади або навіть наявність її елементів у міждержавній організації адресує державам-учасницям умову, згідно з якою держава не має права впроваджувати дії або вдаватися до заходів, що віднесені до компетенції наднаціональної організації, або які можуть створювати перешкоди для досягнення нею своїх статутних цілей. Це, однак, не означає, що факт передачі наднаціональній організації певних повноважень обов'язково передбачає заборону національним урядам паралельно брати участь у правовому регулюванні у тих самих сферах діяльності (слід пам'ятати, що існує сфера конкуруючої компетенції, є сфери, де діяльність наднаціональної організації матиме координаційний характер або такий, що доповнює діяльність національних урядів). Тому правомірно буде припуститися думки, що наднаціональна організація не обмежує суверенітет держав як такий, а лише перебирає на себе реалізацію окремих суверенних прав, якщо держави-члени вважають, що їх реалізація на наднаціональному рівні є більш ефективною і корисною, аніж на національному рівні влади.

Як відомо, міжнародно-правовий розвиток кінця ХХ ст. сприяв остаточному подоланню ізоляціонізму у функціонуванні суверенних держав, заклавши правове підґрунтя для співпраці між ними. Разом з тим дотримання в дискусіях щодо сучасного стану державного суверенітету традиційних поглядів на це явище не сприяє вирішенню,

наприклад, проблеми співвідношення державного суверенітету і наднаціональної організації влади. Як наслідок, ця ситуація підводить до висновку, що більш-менш зрозумілим є тільки те, що суверенітет не можна розуміти по-старому.

Питання про несумісність членства у наднаціональній організації влади із дотриманням принципу державного суверенітету дебатуються донині. У цілому дослідники погоджуються, що протиріччя між основними принципами міжнародного права і членством держави у наднаціональних організаціях не існує в тих випадках, коли установчі договори передбачають, що, по-перше, питання щодо передачі наднаціональній організації права здійснення певного суверенного права вирішується одноголосним голосуванням держав-членів і, по-друге, передбачена можливість добровільного виходу з її складу.

Отже, державний суверенітет не втратив своєї актуальності та свого права на існування, однак, зазнає суттєвих змін у питаннях своєї реалізації, як наслідок пристосовується до нових реалій міжнародної політики, основними характеристиками якої є глобалізація та інтеграція. Проте процес подальшої євроінтеграції, безумовно, несе в собі перспективу поступової, «м'якої» десуверенізації, втрати права на реалізацію значної частини своїх суверенних прав. Тому залишаються відкритими питання — чи будь-які суверенні права можливо передати наднаціональним структурам, яка кількість переданих суверенних прав зберігає суверенітет, а яка призводить до його втрати.

Якименко К. Наднациональная организация власти и государственный суверенитет: проблемы соотношения

Статья посвящена проблемам изменения государственного суверенитета в условиях глобализации и евроинтеграции, взаимоотношению между государством и наднациональными организациями. Проанализированы условия вступления государства в международные организации, которые позволяют сохранить государственный суверенитет.

Ключевые слова: государственный суверенитет, власть, международная организация, Европейский Союз.

Yakimenko K. The supranational organization of power and state sovereignty: the problem of correlation

Paper is devoted to the problems of change of state sovereignty in the context of globalization and European integration, the relationship between state and supranational organizations. The conditions for entry into the state in international organizations that preserve state sovereignty.

Keywords: state sovereignty, power, international organization, the European Union.