

УДК 341.176

Андрій Моца,

здобувач кафедри конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету

ІНТЕГРАЦІЯ ЯК ОСОБЛИВА ФОРМА МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ДЕРЖАВ*

У статті розглядаються концептуальні засади інтеграції держав, що відрізняють її від «класичного» міжнародного співробітництва та дозволяють розглядати як особливу, поглиблену форму міждержавної взаємодії.

Ключові слова: інтеграція, міжнародне співробітництво, міжнародні організації, наддержавні міжурядові організації, Європейський Союз.

Однією із характерних рис сучасного функціонування держав на міжнародній арені є інтенсифікація міжнародних зв'язків між ними з метою вирішення спільних (глобальних, регіональних, партикулярних) проблем та задоволення відповідних національних інтересів. Такі зв'язки можуть встановлюватися як шляхом запровадження відповідних організаційних моделей у формі міжнародних міжурядових організацій, так і поза ними на основі міжнародних договорів про співпрацю. Більше того, вибір тієї чи іншої форми взаємодії залежить від мети та завдань, що обумовлюють потребу у міждержавному співробітництві.

Після Другої світової війни результатом активної взаємодії країн стає створення ними потужних міжнародних організацій з унікальними правовими механізмами, здатними задовольняти зовнішньополітичні інтереси країн та виступати гарантами міжнародного миру, безпеки, забезпечення прав людини, підвищення економічного зростання тощо. При цьому вказані процеси у глобальному вимірі стали настільки динамічними, що дозволили деяким вченим на доктринальному рівні поряд із поняттям «міжнародне співробітництво» виділити новий правовий феномен — інтеграцію (міжнародну, регіональну, субрегіональну). Так, як зазначає Б. М. Топорнін, у науці міжнародного права термін «інтеграція» прийшов на

зміну поняттю «міжнародне співробітництво», яке вже не відображало сутності нових інтенсивних форм співпраці держав [1].

Більше того, у результаті активної зовнішньополітичної діяльності держав відповідного регіону виникають особливі різновиди інтеграційних моделей. На пострадянському просторі відповідним утворенням є Євразійське економічне співтовариство, в Азіатсько-Тихоокеанському регіоні — Асоціація країн Південно-Східної Азії, в Африці — Економічне співтовариство країн Західної та Східної Африки, у Північній та Південній Америці — Північноамериканська асоціація вільної торгівлі та Південноамериканський спільний ринок. На європейському континенті потужним інституційним утворенням інтеграційного типу є Європейський Союз, розширення якого у 2004 р. привело як до появи його спільного кордону з Україною, так і до посилення українсько-європейської співпраці й надання нашій країні правового статусу держави-сусіда.

Так, засади міжнародного співробітництва держав у рамках міжнародних міжурядових організацій були предметом досліджень як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: М. М. Бірюкова, І. П. Бліщенко, В. А. Василенка, Ю. М. Колосова, Д. І. Кулеби, І. І. Лукашука, В. І. Маргієва, В. Моравецького, В. І. Муравйова, Т. М. Нешатаєвої,

* Рекомендовано до друку кафедрою конституційного права та порівняльного правознавства юридичного факультету Ужгородського національного університету.

М. Поточного, Б. М. Топорніна, О. О. Шибасєвої, В. М. Шумілова та ін. Різноманітні аспекти співробітництва держав у формі європейської інтеграції також знайшли своє закріплення у численних монографічних працях, зокрема: Ю. О. Волошина, Н. Є. Горбунової, М. Ю. Ільїна, С. Ю. Кашкіна, С. О. Кіреєвої, В. В. Копійки, Я. М. Костюченка, І. В. Кравчук, Л. А. Луць, М. М. Микієвича, Ю. В. Мовчан, В. І. Муравйова, В. Ф. Опришка, О. О. Панаріної, М. В. Парапана, Р. А. Петрова, Н. В. Сюр, Б. М. Топорніна, А. С. Фастовець, Н. Б. Шеленкової, В. Г. Шемятенкова, Т. І. Шинкаренко та ін. Натомість питання щодо співвідношення категорій «міжнародне співробітництво» та «інтеграція» в рамках міжнародних організацій, а також специфіка правової природи інтеграції держав навколо Європейського Союзу залишаються остаточно невирішеними в теорії міжнародного права та становлять поле для наукового диспуту. Це обумовлює актуальність обраної нами теми для дослідження.

З огляду на вищевказане, мета цієї статті полягає у визначенні концептуальних засад інтеграції держав, що відрізняють її від «класичного» міжнародного співробітництва та дозволяють розглядати як особливу, поглиблену форму міждержавної взаємодії.

У сучасній юридичній доктрині більшість дослідників (Ю. В. Мовчан, Т. М. Нешатаєва та ін.) дотримуються позиції, що інтеграція є особливою формою співробітництва держав [2; 3; 4]. Разом із тим, характер специфічних правових зв'язків, які обумовлюють правове становище країн, перебуваючих у процесі інтеграції, дозволяють деяким вченим (А. Етзіоні) робити висновок, що це відносно нова, окрема модель взаємодії держав, яка значно еволюціонувала у процесі їхнього співробітництва [5]. Крім цього, окремими науковцями обґрунтовується, що «всі міжнародні міждержавні організації є інтеграційними» за своєю суттю [6]. Останній підхід є доволі дискусійним, оскільки у такому разі виникає питання про доцільність виділення у сучасному міжнародному праві поняття «інтеграція» як такого.

У даному контексті доречно визначити ті відмінні правові механізми інтеграції держав, що відрізняють її від «класичного» міжнародного співробітництва та дозволяють виділяти як особливу форму міждержавної взаємодії на прикладі Європейського Союзу. Звернімо увагу, що в юридичній літературі вже мали місце спроби обґрунтувати особливу правову природу співробітництва у формі інтеграції держав через модель наддержавної міждержавної організації. Так, Т. М. Нешатаєва вказує, що міжнародна організація набуває наднаціонального характеру, якщо в її установчих документах визначена достатньо широка компетенція, котра торкається всіх основних компонентів держави (території, населення, влади) і при цьому вона обмежує функції держави щодо кожного з вищевказаних компонентів [7]. На нашу думку, широка предметна компетенція міжнародної організації не є обов'язковою рисою її наднаціональності, чого не можна сказати про трансформацію суверенних функцій держави за умов членства у такому об'єднанні.

З формально-юридичних позицій серед ознак наднаціональної організації, а відтак і співробітництва держав у їх межах, Т. М. Нешатаєва виділяє: 1) право міжнародної організації на втручання у питання, що належать до її внутрішньої компетенції відповідно до конституції; 2) повноваження організації на створення з метою регулювання цих питань: а) обов'язкових для держав-членів правил; б) механізмів контролю і примусу до виконання таких правил; 3) покладення широких повноважень щодо створення правил і контролю за їх дотриманням на непередставницькі органи, тобто міжнародних службовців; 4) право організації своїми рішеннями зобов'язувати і уповноважувати фізичних та юридичних осіб держав-членів [8].

Вказані теоретичні висновки, поза сумнівом, є досить цінними для юридичної теорії, проте, на нашу думку, містять деякі дискусійні положення. Так, достатньо категоричним є висновок про право міжнародної організації на «втручання» у питання внутрішньої компетенції держави, оскільки науковець не деталізує, що являє собою таке «втручання» та

наскільки воно узгоджується з принципом міжнародного права про невтручання у внутрішні справи держав. Сучасне міжнародне право виходить із того, що, хоча внутрішньодержавні відносини не є об'єктом міжнародно-правового регулювання, це не означає, що всі питання, пов'язані з правовим регулюванням внутрішньодержавних відносин, перебувають у виключній внутрішній компетенції держави. Якщо навіть якісь відносини й урегульовані лише внутрішнім правом, то це не означає, що вони лежать у сфері виключної внутрішньої компетенції держави [9].

А. Етзюні вважав, що поняття «інтеграція» включає цілу низку необхідних і сутнісних характеристик, які не характерні для співробітництва, а саме: 1) наявність ефективного контролю за використанням примусових засобів впливу; 2) існування єдиного центру, який відповідає за прийняття й виконання рішень; 3) наявність домінуючого центру політичної єдності основної маси політично активного населення [10].

Велику увагу правовій природі співробітництва держав у рамках наддержавних міжурядових організацій приділяє А. О. Моїсєєв. Вчений систематизував існуючі в доктрині підходи щодо основоположних рис міжнародних наддержавних організацій, як форми інтеграційного співробітництва держав, зокрема: 1) визнання спільності інтересів держав-членів наддержавної організації; 2) прийняття рішень більшістю голосів держав-членів; 3) незалежність міжнародних службовців наддержавної організації; 4) фінансова незалежність наддержавної організації; 5) право наддержавної організації своїми рішеннями зобов'язувати і уповноважувати фізичних і юридичних осіб держав-членів; 6) безпосередня дія рішень наддержавної організації на території держав-членів; 7) заборона одностороннього виходу держави-члена з наддержавної організації; 8) незалежний характер влади наддержавних організацій стосовно держав-членів; 9) існування ефективної влади наддержавних організацій; 10) пріоритетний характер повноважень наддержавної організації щодо відповідної компетенції держав-членів; 11) наявність

широких повноважень, включаючи домислювану компетенцію; 12) прийняття наддержавною організацією рішень, що є обов'язковими для держав-членів; 13) передача державами-членами частини своїх суверенних повноважень міжнародній наддержавній організації [11; 12; 13; 14]. Водночас науковець критично поставився до вищевказаних підходів, вважаючи більшість із них такими, які не відображають правову природу наддержавного співробітництва.

Вважаємо, що такий категоричний підхід має право на існування в науці, проте вченим не пропонується власний перелік ознак, які характерні для міжнародних організацій такого порядку. У зв'язку з цим доречним буде удосконалити та уточнити перелік таких ознак, які відрізняють правову природу традиційного міжнародно-правового співробітництва, що може бути, у т. ч., у формі «класичних» міжнародних організацій, та інтеграцію як найбільш «просунуту» форму міжнародного співробітництва, котра відбувається в рамках міжнародних організацій інтеграційного типу. Найперше, принциповою рисою інтеграції держав є передача державами-членами значного обсягу своїх суверенних повноважень на користь створеного ними постійно діючого міжнародного об'єднання, що може приймати юридично обов'язкові нормативні акти для держав без їхнього санкціонування. Так у межах Європейського Союзу відбувається максимальне обмеження самостійної реалізації суверенних прав держав у сферах, віднесених до його виключної компетенції (митний союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика — для держав-членів, валютою яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики у сфері рибальства; спільна торговельна політика — ст. 3 Договору про функціонування ЄС). У вказаних економічних сферах особливо яскраво проявляється наддержавний компонент, який полягає у можливості Євросоюзу самостійно здійснювати законодавчу діяльність та ухвалювати юридично обов'язкові для держав-членів нормативні акти.

Зауважимо, що обмеження суверенних прав держав в економічній сфері є класичним для міжнародних інтеграційних утворень (Євразійське економічне співтовариство, Північноамериканська асоціація вільної торгівлі, Південноамериканський спільний ринок тощо). При цьому на сьогодні лише в Європейському Союзі застосовуються обмеження у соціальній сфері на підставі ст. 4 Договору про функціонування ЄС. Виключенням у майбутньому може стати також Євразійський союз, про намір утворити який заявили Президенти Російської Федерації, Білорусі та Казахстану у Декларації про Євразійську інтеграцію від 18.11.2011 р.

Водночас «звичайне» міжнародне співробітництво, у тому числі з утворенням міжнародної міжурядової організації, не передбачає суттєвого обмеження суверенних прав, а відтак і прийняття юридично обов'язкових актів поза прямим волевиявленням держав. Міжурядова організація створюється для реалізації спільних інтересів держав і підпорядковується їхній волі. Її приписи, адресовані країнам-учасникам, підлягають застосуванню виключно шляхом санкціонування національними урядами. Юридичною основою обов'язковості таких приписів виступає не автономна воля організації, а воля держав-членів. Зокрема, на відміну від ЄС, можливості впливу Ради Європи на своїх членів незначні і зводяться, переважно, до заохочення виконання ними статутних зобов'язань, контролю за виконанням рішень Європейського суду з прав людини та надання інформації в рамках проведення моніторингу і постмоніторингу реалізації статутних зобов'язань. Органи Ради Європи не мають права самостійно ухвалювати рішення, які б прямо зобов'язували національні уряди до здійснення певних дій. Європейський суд з прав людини не можна вважати наднаціональною судовою установою, оскільки він не може відмінити або переглянути рішення національного суду, законодавчий або підзаконний акт; він також не дає обов'язкових вказівок державам-відповідачам щодо їхньої законодавчої або судової діяльності, способу виправлення ситуації, яка спричинила порушення Конвенції. Вказані зміни

здійснюються самостійно відповідними державами-членами Ради Європи.

Наступна принципова риса, що вказує на міждержавну інтеграцію як на новий рівень співробітництва держав, характеризується способом прийняття рішень вищими керівними органами. Так, у межах звичайних міжнародних організацій або поза ними юридично обов'язкові рішення, за загальним правилом, приймаються всіма державами одноставно із наданням права блокувального вето. Вказаний механізм ґрунтується на принципі суверенної рівності держав і надає гарантії від прийняття рішень, які не відповідають національним інтересам. Проте винятки із вказаного правила є, наприклад, процедура, що застосовується у Раді Безпеки ООН, де, відповідно до ч. 3 ст. 27 Статуту ООН, рішення з непроцедурних питань вважаються прийнятими, якщо за них подані голоси 9 з 15 членів Ради, у тому числі усіх 5 постійних членів (Великої Британії, Китаю, США, Російської Федерації та Франції). Така норма Статуту ООН пов'язана з тим, що процедура одностайного прийняття рішень із найважливіших питань вимагала б пошуку консенсусу між державами, представленими у Раді Безпеки, а це, у свою чергу, могло гальмувати оперативність реагування Ради на питання міжнародної безпеки та захисту від актів агресії.

В інтеграційних утвореннях ухвалення рішень може відбуватися кваліфікованою більшістю, що позбавляє держав індивідуального права вето та призводить до обов'язковості поза волею держав, які не підтримали такі рішення. Саме такий механізм дозволяє приймати «непопулярні» рішення, без яких неможливо поглибити інтеграційні процеси за умови одностайного схвалення. Разом із тим у межах Євросоюзу зберігаються сфери, рішення в межах яких приймаються одностайно. Такі сфери є досить чутливими з позицій обмеження суверенних прав держав. Йдеться, наприклад, про внутрішній ринок, рішення про функціонування якого вимагає одностайного затвердження всіма представниками держав-членів, що входять до складу Ради ЄС (ст. 115 Договору про функціонування ЄС). Крім того, сфера закордонної і безпекової політики ЄС та-

кож вимагає виключно одностайного ухвалення рішень (ст. 31 Договору про Європейський Союз). Таким чином, за державами зберігається право вето і вони можуть заблокувати прийняття будь-якого рішення з цього питання, якщо воно не відповідає їхнім національним інтересам.

Міждержавна інтеграція відрізняється від міждержавного співробітництва також особливостями дії рішень вищих органів у національних правопорядках держав-членів. Так, рішення, що ухвалюються у рамках традиційного міждержавного співробітництва, потребують імплементації у національні правопорядки відповідно до конституційного законодавства держав про співвідношення норм міжнародного та національного права (моністична модель примату норм міжнародного права, дуалістична модель або модель синтезу). В інтеграційних утвореннях можливою є безпосередня дія рішень їхніх вищих керівних органів, що автоматично стають частиною національних правопорядків держав-членів і мають пріоритет щодо національного права без необхідності додаткової імплементації, незважаючи на визначену конституційним правом держави модель співвідношення правових норм.

Остання принципова риса пов'язана зі здатністю інтеграційного утворення своїми рішеннями наділяти правами та обов'язками індивідів (фізичних та юридичних осіб). Так, на рівні традиційних міжнародних організацій обов'язкові рішення їхніх керівних органів адресуються безпосередньо державам-членам, що пов'язані з виконанням останніми своїх статутних зобов'язань. В інтеграційних утвореннях правове регулювання має більш глибокий характер, оскільки воно проникає у сферу регулювання поведінки індивідів. Зокрема на рівні

Європейського Союзу за допомогою регламентів (ст. 288 Договору про функціонування ЄС) надаються права та обов'язки фізичним і юридичним особам. Причому регламенти діють автоматично, без будь-яких імплементаційних заходів з боку органів державної влади держав-членів, стають джерелом їхніх правових систем. Вони мають пряме застосування, що означає наступне: права, які надаються особам відповідно до положень регламенту, можуть захищатися ними в національному суді, і для цього не потрібно додаткових санкціонуючих дій з боку держави-члена.

Таким чином, вказані принципові відмінності між «класичним» міждержавним співробітництвом та інтеграцією дозволяють виділяти останню як особливу форму міжнародного співробітництва держав з огляду на: 1) передачу державами-членами значного обсягу суверенних повноважень на користь створеного ними постійно діючого міжнародного об'єднання, яке може приймати юридично обов'язкові нормативні акти для держав без їхнього санкціонування; 2) прийняття обов'язкових рішень з непроцедурних питань кваліфікованою більшістю представників держав-членів, а не одностайно; 3) наявність власного автономного правопорядку та верховенство і пряма дія джерел у національних правопорядках держав-членів; 4) здатність інтеграційного утворення своїми рішеннями наділяти правами та обов'язками індивідів (фізичних та юридичних осіб). При цьому зауважимо, що на сучасному етапі розвитку міжнародно-правових відносин вказані елементи наднаціональності повною мірою характерні для Європейського Союзу. Разом із тим, окремі з них все більше зустрічаються у багатьох міжнародних міждержавних організаціях.

ПРИМІТКИ

1. Топорнин Б. Н. Европейское право : учебник / Б. Н. Топорнин. — М. : Юристъ, 1998. — С. 14.

2. Мовчан Ю. В. Міжнародно-правове регулювання інтеграційних процесів в Європейському Союзі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ю. В. Мовчан ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2010. — С. 10.

3. Нешатаева Т. Н. Международные организации и право. Новые тенденции в международно-правовом регулировании / Т. Н. Нешатаева. — М. : Дело, 1998. — С. 77—78.

4. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 128.
5. Etzioni A. Political Unification: a Comparative Study of Leaders and Forces / A. Etzioni. — New-York : Holt, Rinehart and Winston, 1965. — P. 4.
6. Shermers H. S. International Institutional Law. Alphen aan den Rijn / H. S. Shermers. — L., 1980. — P. 776.
7. Нешатаева Т. Н. Зазнач. праця.
8. Там само. — С. 78.
9. Міжнародне право : навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. — К. : Юрінком Інтер, 2005. — С. 71—72.
10. Etzioni A. Зазнач. праця.
11. Талалаев А. Н. Критика буржуазных правовых концепций относительно СЭВ и социалистической экономической интеграции / А. Н. Талалаев // СЭВ: Основные правовые проблемы. — М. : Междунар. отношения, 1975. — 430 с.
12. Шабан И. С. Империалистическая сущность западноевропейской интеграции. Международно-правовые аспекты / И. С. Шабан. — М. : Наука, 1971. — 144 с.
13. Моисеев А. А. Суверенитет государства в международном праве : учеб. пособ. / А. А. Моисеев. — М. : Восток—Запад, 2009. — С. 361—362.
14. Шпакович О. Н. Наднациональность в праве международных организаций / О. Н. Шпакович // Вестник международных организаций. — 2012. — № 2. — С. 133—143.

Моца Андрей. Интеграция как особая форма сотрудничества государств.

В статье рассматриваются концептуальные основы интеграции государств, отличающие ее от «классического» международного сотрудничества и позволяют рассматривать как особую, углубленную форму межгосударственного взаимодействия.

Ключевые слова: интеграция, международное сотрудничество, международные организации, надгосударственные международные организации, Европейский Союз.

Motsa Andriy. Integration as a special form of the international cooperation of the states.

The distinctive key basics of the state's integration which offer to consider it as a special, enhance form of the international cooperation of the states are investigated in the article.

Key words: integration, international cooperation, international organizations, supranational international organizations, European Union.