

УДК 346.176.1

DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-35-40

ТЕОРИЯ ИНТЕРГОВЕРНМЕНТАЛИЗМА КАК ИНСТРУМЕНТ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЦЕССА ПОЛИТИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Шаповалов Н.И.

*Московский финансово-промышленный университет «Синергия»
129090, г. Москва, ул. Мещанская, д. 9/14, стр. 1, Российская Федерация*

Аннотация: В основе европейского интеграционного процесса лежат многочисленные теории международной интеграции. Хотя они и оказали определённое воздействие на интеграционный процесс, но не только не решили важнейшую проблему Европейского Союза – политическую интеграцию, но даже не приблизили её решение.

Автор исследует правовые проблемы реализации теории интергouverнментализма и её влияние на политическую интеграцию, которая представляется выходом Евросоюза из глубокого системного кризиса.

Предполагается, что теория интергouverнментализма лежит в основе проведения в ЕС разнорвневой политической интеграции.

Ключевые слова: Европейский Союз, теории международной интеграции, политическая интеграция, федерализм, функционализм, неофункционализм, интергouverнментализм, национальный суверенитет государств-членов ЕС.

THE THEORY OF INTERGOVERNMENTALISM AS A TOOL OF POLITICAL INTEGRATION PROCESS

N. Shapovalov

*Moscow University for Industry and Finance «Synergy»
9/14, bldg. 1, Meshchanskaya st., Moscow, 129090, Russian Federation*

Abstract: Numerous theories of international integration are the cornerstone of the European integration process. Though they have influenced the integration process to a certain extent, they have neither solved the most important problem of the European Union – political integration – nor approached its solution. The author investigates the legal problems of the intergovernmentalism theory implementation and its influence on political integration which seems to be a way for the European Union to escape a deep systemic crisis. It is supposed that the theory of intergovernmentalism is the cornerstone of carrying out multi-level political integration within the EU.

Key words: the European Union, theories of international integration, political integration, federalism, functionalism, neofunctionalism, intergovernmentalism, national sovereignty of the EU member states.

Предшествующие теории международной интеграции, хотя и оказали определённое воздействие на интеграционный процесс, но не только не решили важнейшую проблему Европейского Союза – политическую интеграцию, но даже не приблизили решение этой проблемы.

Вместе с тем глубокий системный кризис, наличие которого в Европейском Союзе уже никто не отрицает, требует новых подходов в поисках выхода из него. Наиболее привлекательным выходом представляется политическая интеграция, которая могла бы позволить принимать унифицированные политические решения системой органов политической интеграции.

Политическая интеграция подразумевает принятие решений на наднациональном уровне, что имеет важное значение для каждого государства-члена ЕС. Согласно национальным конституциям государств-членов, политические решения принимаются исключительно конституционными органами в соответствии с их компетенцией, закреплённой в национальном конституционном законодательстве. К таким органам в первую очередь следует отнести главу государства, законодательный представительный орган и правительство.

А значит, политические решения, принимаемые на этом уровне, имеют национальную правовую природу. Для придания политическим решениям по совпадающим интересам отдельных государств международно-правовой характер необходимо изменить правовую природу таких решений, заключив соответствующий международный договор. Отсюда появилась мысль, что ключевую роль в объединении госу-

дарств играют правительства государств-членов ЕС и, соответственно, теория международной интеграции, которая получила название «*intergovernmentalism*» [1, с. 40].

Сторонники этой теории считают, надо полагать, справедливо, что именно правительства определяют национальные предпочтения в международной взаимозависимости государств. Уровень реализации этих предпочтений и территориальных границ определяется в ходе межправительственных переговоров, результатами которых будет выражаться унификация интеграционных решений, закреплённых в международных договорах, затем ратифицированных.

В случае успеха политической интеграции полномочия по принятию решений должны будут перейти от национальных конституционных органов наднациональным, международным по своему правовому статусу.

В какой-то степени интергouvernementализм объясняет асимметрию международной взаимозависимости через национальные предпочтения и систему национального законодательства, которая определяет процедуру принятия политических решений и ратификации международных договоров.

Уровень взаимозависимости определяет сумму требований для сотрудничества и объясняет национальные государственные предпочтения. В свою очередь, требования к интеграции усиливаются с ростом взаимозависимости.

Наиболее развитое государство определяет условия интеграции в соответствии с собственными политическими предпочтениями, при этом оно

в состоянии оказать влияние на другие государства принять его предпочтения.

Вместе с тем, согласно учредительным договорам, каждое государство-член ЕС вправе заблокировать любое направление интеграционного развития, которое не соответствует его национальным интересам.

Можно ли в этом случае преодолеть вето государства-члена ЕС? Присматриваются два пути. Либо через внесение поправок в учредительные договоры, что весьма непросто, либо возможен иной путь. Для этого следует создать условия, при которых государство – автор вето – снимет его.

Первый путь наиболее приемлем потому, что ведёт к легитимации интеграционного процесса.

Второй, путь – это путь компромисса, который требует какой-то компенсации за отказ от вето. Он может оказаться весьма дорогостоящим для других участников интеграционного процесса. Поэтому этот путь не содействует углублению интеграционного процесса.

Анализ этой ситуации, ставшей правовой проблемой ЕС, вызывающей стагнацию объединения, показывает обратную пропорциональную зависимость между уровнем централизации и расширением Союза. Вероятно, именно это дало основание премьер-министру Великобритании Дэвиду Кэмерону заявить в речи на юбилейном съезде консервативной партии: «Сегодня Европейский Союз стал слишком большим и неуправляемым...» [8].

Сторонники интергouverнментальной теории считают возможным решить эту дилемму для политической интеграции путём предоставления для разных групп государств разные уров-

ни централизации, чтобы они могли участвовать в интеграции на приемлемом для них уровне.

Так, один из ярких сторонников интергouverнментализма Стэнли Хоффман, реально оценивая проблемность перспективы политической интеграции, связанную с существенным ущемлением национального суверенитета государств-членов ЕС, определяет политизацию как способ принятия решений в области «высокой политики» и области «низкой политики» [3, с. 21–38]. При этом, по его мнению, к «высокой политике» следует отнести все вопросы международно-правового статуса государств-членов ЕС, вопросы безопасности и обороны.

К вопросам «низкой политики» государств-членов ЕС интергouverнменталисты относят те области, которые позволяют государствам-членам ЕС формировать общественные блага и взаимную прибыль, не ущемляя национального суверенитета государств-членов. Практика показывает, что любому шагу экономической интеграции предшествует политическое решение. И государства-члены ЕС достаточно давно создали систему органов принятия подобных решений, которая в литературе получила название «система органов политической кооперации». Однако политическая кооперация коренным образом отличается по своей юридической природе от системы органов политической интеграции, что ограничивает её возможности в решении вопросов «высокой политики», которые связаны со значительным ущемлением национального суверенитета государств-членов ЕС.

Острейший кризис, сотрясающий основы Европейского Союза, подтал-

кивает лидеров Евросоюза к поиску путей выхода из сложившейся ситуации. И таким выходом, по мнению интергouverнменталистов, может стать дифференцированная интеграция, опирающаяся на разнородные государственные предпочтения. Например, Еврозона уже становится полигоном для создания разноразмерной интеграции.

Так, 17 декабря 2010 года Европейский Совет на своём заседании пришёл к выводу, что государства-члены еврозоны нуждаются в создании постоянного механизма для принятия политических решений по стабилизации национальных бюджетов. Подобный механизм носит наднациональный интеграционный характер. Его институционализация была осуществлена учредительным договором через соответствующую поправку в ст. 136 Договора о Функционировании Европейского Союза. Поправка была внесена в соответствии с Решением Европейского Совета 2011/199/EU от 25 марта 2011 г. Договором, учреждающим Европейский механизм стабильности (ESM), подписанным в Брюсселе 2 февраля 2012 г. С момента его ратификации 1 марта 2013 г. эта поправка приобрела юридическую силу [4, с. 6]. «Государства-члены, валюта которых – евро, – гласит поправка в статью 136 договора о функционировании ЕС, – учреждают механизм стабильности, который будет активирован, чтобы охранять стабильность еврозоны в целом» [5, с. 4].

Вновь создаваемый механизм не только объединяет компетенцию Европейского учреждения Финансовой стабильности (“EFSF”) и Европейского Финансового Механизма Стабиль-

ции (“EFSM”) по обеспечении финансовой помощи государствам-членам еврозоны, но и совместно с Комиссией ЕС принимает политические решения по стабилизации национальных бюджетов этих государств.

Наверное, следует признать, что 9 декабря 2011 главы государств и правительств государств-членов еврозоны сделали шаг к экономическому союзу с более высокой степенью интеграции, включая новую финансовую компактную и усиленную координацию экономической политики, которая нашла своё закрепление в международном договоре, Договоре о Стабильности, Координации и Управлении в Экономическом и Валютном союзе (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union (“TSCG”). TSCG поможет обеспечить более тесную координацию в еврозоне в целях обеспечения согласованного длительного управления государственными финансами, что позволит контролировать один из главных источников финансовой неустойчивости [7, с. 5].

В соответствии с настоящим договором и положениями статей 121, 126 и 136 Консолидированного договора о функционировании Европейского Союза Комиссия Европейского Союза совместно с Европарламентом сможет анализировать и контролировать бюджетные обязательства государств-членов. Подобные действия могут квалифицироваться как решения органа политической интеграции, что свидетельствует о дальнейших шагах государств-членов Еврозоны, направленных на развитие процесса политической интеграции.

В пользу интеграционного характера данного института свидетель-

ствует тот факт, что все споры по интерпретации и применению этого Договора, которые могут возникнуть между сторонами этого договора или между сторонами и Европейским стабилизационным механизмом, подпадают под юрисдикцию Суда Европейского Союза, в соответствии со статьёй 273 Договора о Функционировании Европейского Союза (“TFEU”) [6, с. 9].

Ещё дальше пошёл в своих подходах президент Франции Франсуа Олланд. Так, 19 июля 2015 г. в еженедельнике «Le Journal du Dimanche» он в духе интерговерментализма заявил: «Я предлагаю принять идею Жака Делора (Jacques Delors, экс. председатель Еврокомиссии) и создать правительство

Еврозоны, специальный бюджет Еврозоны, а так же парламент, который позволит осуществлять демократический контроль» [2].

Таким образом, считают интерговерменталисты, Союз сможет выйти из стагнации, выйдет из тупика и преодолет кризис. По мнению интерговерменталистов, важнейшую роль здесь сыграют правительства, которые заключают международные соглашения, объектом которых будут отношения, определяющие соответствующий уровень интеграции.

Всё это убедительно свидетельствует о стремлении государств-членов ЕС преодолеть кризис и найти реальные подходы к проведению политической интеграции.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Dirk Leuffen, Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig “Differentiated Integration. Explaining Variation in The European Union.” Palgrave Macmillan, 2013 s.40.
2. Francois Hollande: «Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance» // Еженедельник «Le Journal du Dimanche», 19 juillet 2015, URL: www.lejdd.fr Последнее обращение к рубрике «Политика» 22.07.2015 в 23.30
3. Hoffmann Stanley (1982) “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today” Journal of Common Market Studies 21(1); 21-38.
4. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 6
5. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 4
6. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 9
7. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 5
8. The Times 8 October 2015.

REFERENCES:

1. Dirk Leuffen, Berthold Rittberger and Frank Schimmelfennig “Differentiated Integration. Explaining Variation in the European Union.” Palgrave Macmillan, 2013 s.40.
2. François Hollande: «Ce qui nous menace, ce n'est pas l'excès d'Europe, mais son insuffisance» // Weekly «Le Journal du Dimanche», 19 juillet 2015, URL: www.lejdd.fr Last appeal to the heading «Policy» 22.07.2015 at 23.30
3. Hoffmann Stanley (1982) “Reflections on the Nation-State in Western Europe Today” Journal of Common Market Studies 21(1); 21-38.
4. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 6
5. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 4
6. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 9
7. Official Journal of the European Union L serie, № 91, 6.4.2011, p. 1. T/ESM 2012/en 5
8. The Times 8 October 2015.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Шаповалов Николай Иванович – кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой Конституционного и международного права Московского финансово-промышленного университета «Синергия», e-mail: shapovalov_n@list.ru

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Nikolay I. Shapovalov – PhD in Law, Associate Professor, Chief of the Department of Constitutional and International Law at the Moscow University for Industry and Finance «Synergy», e-mail: shapovalov_n@list.ru

БИБЛИОГРАФИЧЕСКАЯ ССЫЛКА

Шаповалов Н.И. Теория интергouverнментализма как инструмент реализации процесса политической интеграции // Вестник Московского государственного областного университета. Серия: Юриспруденция. 2016. № 1. С. 35–40.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-35-40

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE

Shapovalov N. The Theory of Intergovernmentalism as a Tool of Political Integration Process // the Bulletin of Moscow Regional State University. Series: Jurisprudence. 2016. no. 1. pp. 35–40.
DOI: 10.18384/2310-6794-2016-1-35-40