

УДК 321.02:061.1.ЄС

© Н. А. Вінникова, 2015

<http://orcid.org/0000-0001-5941-7562>

**Н. А. Вінникова**

## **ФРАКЦІОНАЛІЗАЦІЯ УХВАЛЕННЯ РІШЕНЬ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

*У статті висвітлюються особливості процесу вироблення й ухвалення політичних рішень в Європейському Союзі. Використовуючи міжурядовий підхід, консенсусні моделі та моделі багаторівневого урядування, виявлено основні кліважі у європейських полікотворчих процесах. Представлено потенційні траєкторії фракціоналізації політичних гравців відносно основних сфер ухвалення рішень у ЄС у геополітичному та інтеграційному аспектах.*

**Ключові слова:** політичні рішення, Європейський Союз, фракціоналізація, європейські партії, еліти.

**Н. А. Винникова**

## **ФРАКЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

*В статье освещаются особенности процесса выработки и принятия политических решений в Европейском Союзе. Используя межправительственный подход, консенсусные модели и модели многоуровневого управления выявлены основные кливажи в европейских политикотворческих процессах. Представлены потенциальные траектории фракционализации политических игроков относительно основных сфер принятия решений в ЕС в геополитическом и интеграционном аспектах.*

**Ключевые слова:** политические решения, Европейский Союз, фракционализация, европейские партии, элиты.

**N. A. Vinnykova**

## **FRACTIONALIZED DECISION-MAKING IN THE EUROPEAN UNION**

*The paper provides an insight into the peculiarities of political decision-shaping and making in the European Union. It relies on the intergovernmental approach, the consensus and multilevel governance models to determine the basic cleavages in the European policy-making processes. The paper also presents the potential trajectories of fractionalization of political players depending on the main areas of decision-making at the EU level in geopolitical and integrational aspects.*

**Key words:** political decisions, the European Union, fractionalization, European parties, elites.

**Постановка проблеми.** Одна з фундаментальних проблем сучасної політики Європейського Союзу – труднощі у пошуку консолідованих рішень між державами-членами. Неузгодженість інтересів і різні зовнішньополітичні пріоритети неодноразово ставали причинами політичних криз, поділу Європи

на «стару» і «нову» (зокрема під час вирішення питання щодо введення військ в Ірак у 2003 році), запізненості питань міграційної політики на зовнішніх кордонах і всередині ЄС, можливості руйнування цілісності євросони і переддефолтної ситуації в Греції тощо. Становище ускладнюється ще одним кліважем у полікотворчих процесах ЄС, який найбільш наочно проявився у провалі Європейського конституційного проекту 2005 року, а саме – відмінностях сприйняття інтеграційних процесів і бачення розвитку Євросоюзу європейськими елітами й громадянами. Проходження в Європейський Парламент восьмого скликання «радикальних» сил анти-інтеграційного спрямування (Національний фронт, Партія незалежності Сполученого Королівства, грецькі Сиріза і Золотий світанок) створює додаткові лінії розколу в політичному представництві інтересів громадян ЄС. Означені системні проблеми не вдається вирішити навіть за рахунок впровадження інноваційних методів у нормативно-інституційне забезпечення ухвалення рішень на рівні ЄС, наприклад введення процедури подвійної більшості (*double majority*, англ.) для голосування в Раді Європейського Союзу або механізму європейської громадянської ініціативи для безпосереднього залучення громадян у вироблення політичного порядку денного Євросоюзу.

**Аналіз актуальних досліджень.** Актуальність цієї проблематики підтверджується значною кількістю наукових праць останніх років, присвячених процедурному забезпеченню ухвалення рішень в ЄС (К. Бікертон [6], Р. Боссонг і Х. Хегеманн [7], Б. Ліндберг [15], Н. Рінге [17], С. Фаббріні [12]) та дилемам демократії на рівні функціонування європейських інституцій (А. Ветцель і Я. Орбі [23], А. Сті [18], Ф. Хейге [14]). З огляду на євроінтеграційний курс України вітчизняних учених здебільшого цікавить питання зовнішньополітичної діяльності Європейського Союзу, взаємодія між ЄС та Україною, стан та перспективи реалізації формату Східного партнерства (М. Гнатюк [2], А. Кудряченко [4], В. Мартинюк [3]). Водночас вкрай важливим уявляється розуміння і

комплексне бачення процесів вироблення й ухвалення рішень у Європейському Союзі не тільки в аспекті нормативно-процедурного забезпечення, а й у розрізі політичного виміру – як арени зіткнення інтересів держав-членів, пріоритетів еліти і настроїв громадян, програмних гасел європейських транснаціональних політичних сил.

**Метою** нашої роботи є визначення кліважів політичної фракціоналізації в ухваленні рішень в Європейському Союзі на наднаціональному (європейські політичні партії) і міждержавному (країни-члени ЄС) рівнях взаємодії. У нашому аналізі ми зосередимося на виявленні чинників, які зумовлюють кооптацію між державами-членами з метою лобіювання спільних інтересів на загальноєвропейському рівні, а також з'ясуємо, яку роль відіграє така фракціоналізація у творенні політичних рішень в ЄС.

**Виклад основного матеріалу** Попри значний досвід європейського будівництва, щільність інтеграційних механізмів досі не змогла посунути з авансцени вироблення спільних політик участь і домінування преференцій національних урядів держав-членів. Вироблення консолідованих рішень на міждержавному рівні в ЄС є надскладним завданням. Окрім національних інтересів, які переслідують держави під час політичного торгу, всередині ЄС існують внутрішні альянси (як правило, двох-чотирьох країн), виникнення яких обумовлено спільністю досвіду інтеграції в Спільноту. Серед найбільш наочних політичних тандемів - європейське ядро країн-засновниць за провідної ролі Франції і Німеччини, «дуєт» Британії і Данії, які мають тісні двосторонні зв'язки, та Вишеградська четвірка (Польща, Словаччина, Угорщина, Чехія).

Ще одним фактором, який спричиняє поділ і групування держав-членів за зовнішньополітичними пріоритетами, є геополітична складова, пов'язана, перш за все, з географічним розташуванням країн: так, Велика Британія і Данія виступають за розвиток атлантичного вектору, Франція і південноєвропейські країни є лобістами Євро-Середземноморського

партнерства, держави Центрально-Східної Європи орієнтовані на підтримку Східного партнерства і розвиток диференційованого підходу до країн, що межують зі східними кордонами ЄС.

Неформальним, але не менш значущим, чинником наявних і потенційних протиріч виступає поділ внутрішньо- і зовнішньополітичного патронажу країнами «ядра»: Франції за комплексом географічних, історичних та політичних обставин належить сфера впливу у Середземноморському регіоні, Німеччина патрує держави Центрально-Східної Європи і розвиток східного вектору ЄС загалом. Таке позиціонування неодноразово провокувало перепони для консолідованого ухвалення стратегічних рішень. Зокрема, у 2008 році для втілення проекту Середземноморського союзу Н. Саркозі був змушений піти на компроміс: до об'єднання було включено всі держави-члени ЄС, оскільки Німеччина категорично не погодилася з форматом участі за географічним критерієм.

Вплив Франції й Німеччини всередині ЄС обумовлює створення патронажних альянсів: прикладом може слугувати консолідована взаємодія Польщі й Німеччини. Спільність їхніх інтересів у внутрішній та зовнішній політиці позначається й на розподілі місць на політичному олімпі Євросоюзу: серед 23 комітетів Європарламенту восьмого скликання 5 очолили депутати з Німеччини (Комітет з закордонних справ, Комітет з міжнародної торгівлі, Комітет бюджетного контролю, Комітет з зайнятості й соціальних справ, Комітет транспорту і туризму) і 4 – з Польщі (Комітет з питань безпеки та оборони, Комітет з промисловості, досліджень та енергетики, Комітет з розвитку сільського господарства і сільської місцевості, Комітет з конституційних справ) [11]. Крім того, посаду президента Європейської Ради, обійняв представник Польщі Дональд Туск. Окрім політичних, Польща має й суттєві економічні зиски від такого тандему: Німеччина є одним із головних донорів спільного бюджету Євросоюзу, тож не дивно, що Польща вже в першій декаді свого членства в ЄС стала одним з найбільших бенефіціарів [1].

Труднощі у виробленні спільної позиції виникають на міждержавному рівні в рамках роботи Європейської Ради у разі порушення питань зовнішньополітичної діяльності та ухвалення бюджету. Попри те, що кожна держава-член намагається отримати якомога більше преференцій, виділяються групи країн, що мають схожі погляди щодо статей видатків на утримання інституційної структури ЄС. Так, під час узгодження Фінансової рамки ЄС 2014-2020 Велика Британія і Данія виступали за зменшення статей видатків на утримання інституційних органів Європейського Союзу, хоча обидві країни мають політичні й економічні переваги участі в окремих його сферах. Німеччина і Польща наполягали на посиленні фінансового забезпечення структурних фондів ЄС, оскільки саме з цього джерела надходять кошти для програми регіонального розвитку, що є важливим для східних земель ФРН, і модернізаційних проектів Польської Республіки.

Пошуки виходу з грецької кризи також стали певним маркером патронажних кліважів всередині ЄС: адже непоступливість Німеччини щодо реструктуризації боргів Греції частково амортизувалась більш толерантною позицією Франції, її готовністю забезпечити грекам підтримку [11].

Серед факторів, що створюють демаркаційні смуги і сприяють групуванню країн за певними позиціями, водночас ускладнюючи ухвалення рішень, виокремлюються культурно-ціннісні відмінності у сприйнятті європейської ідентичності. Так, питання включення в преамбулу проекту Конституції згадки про християнську спадщину Європи розколело держави-члени на два табори: Італія, Польща, Литва, Мальта, Португалія, Греція і Словаччина виступили з пропозицією врахувати зауваження християнської громадськості, а керівництво Франції, Бельгії, Данії, Великобританії, Швеції та Словенії пристало на формулювання, запропоноване Європейським конвентом – «культурна, релігійна і гуманістична спадщина» [22]. Дискусія наочно продемонструвала недостатність уваги політичної еліти до доктринальних основ європейського конституційного процесу.

Додаткові лінії розколу у вироблення політичного консенсусу серед держав-членів Євросоюзу вносить питання його розширення. Деякі країни виступають проти, оскільки головним донорам – Німеччині, Франції, Британії доведеться покривати непропорційно велику частку витрат на короткостроковому етапі, а держави-члени Центрально-Східної Європи матимуть менше надходжень із-за перерозподілу коштів для підтримки нових членів.

Проблема розширення насправді є складовою більш широких дебатів щодо концептуального бачення європейського устрою, а саме – вибору між трьома підходами до диференційованої інтеграції: моделлю «Європи концентричних кіл», розробленою экс-прем'єр-міністром Франції Едуаром Балладюром, моделлю «Європи ядра», представленої німецькою фракцією Бундестагу ХДС/ХСС, а також пропонованою колишнім прем'єр-міністром Великобританії Джоном Мейджером моделлю «гнучкої Європи». Французька модель «Європи концентричних кіл» передбачає три різною мірою інтегровані «кола» держав: у зовнішньому знаходяться асоційовані з ЄС країни, середнє охоплює всіх членів ЄС, а внутрішнє – держави, готові до більш тісної співпраці в окремих сферах політики.

Німецька модель пропонує утворення «ядра Європи», яке має складатися з Німеччини, Франції, країн Бенілюксу, Данії та Ірландії. Такий вибір зумовлений відповідністю означених держав до критеріїв конвергенції, необхідних для реалізації економічного і валютного союзу. Ці країни зобов'язані не лише узгоджувати свою фінансову, фіскальну, бюджетну, соціально-економічну політику, а й орієнтуватися на цілі та завдання ЄС більше, ніж інші члени. «Протоядро» повинен складати тандем Франції і Німеччини, які мають намагатися досягати консенсусу у вирішенні спірних питань. Однією з основних цілей реалізації такої моделі є запобігання розколу ЄС на південно-західну групу на чолі з Францією і північно-східну під німецьким керівництвом. Головна відмінність «Європи ядра» полягає у

тому, що склад внутрішнього кола не нормований, перелік країн залежить від галузей співробітництва.

Модель «гнучкої Європи» в цілому має багато спільних рис з моделлю «Європи концентричних кіл», однак категорично відкидає навіть умовний поділ членів ЄС на певні «кола» і постулює виключно диференційований підхід до участі держав-членів у форматі посиленого співробітництва з максимальним збереженням своїх суверенних повноважень.

Означені стратегічні підходи спричиняють протиріччя і під час вироблення рішень з конкретних питань. Так, у німецькій моделі простежується прагнення до побудови Євросоюзу за федеративними принципами, французька ж і більшою мірою британська моделі спрямовані на недопущення таких тенденцій всередині ЄС.

На національному рівні значну роль у дієвості представницької демократії відіграють політичні партії, що забезпечує агрегацію політичних пріоритетів, зв'язок між органами влади і підзвітність політичних діячів під час вироблення рішень. У Європейському Союзі електоральний зв'язок є недостатньо щільним, це ставить під сумнів ефективність партійної політики на загальноєвропейському рівні і спроможність європейських партій виконувати роль «трансмійних пасків», забезпечуючи політичну підзвітність і послідовність процесу ухвалення рішень.

Зауважимо, що дві найбільші трансєвропейські партії – Європейська народна партія (European Peoples Party) і Партія європейських соціалістів (Party of European Socialists) – не зважаючи на різницю в ідеологічному спрямуванні, у справі ухвалення рішень діють достатньо консолідовано. Вони не антагоністичні щодо цілей євроінтеграції: будучи правоцентристською, ЄНП виступає за розвиток інституційного устрою ЄС за федеративною моделлю, яка спирається на принцип субсидіарності [10], соціалісти ж прагнуть посилення громадянського представництва на наднаціональному рівні, принаймні про це йдеться в програмних гаслах партії: «зміцнення соціалістичного і соціал-демократичного руху в Союзі та

всій Європі, участь у формуванні європейської свідомості і вираженню політичної волі громадян Союзу, визначення загальної політики для ЄС та вплив на рішення європейських інституцій, проведення європейської виборчої кампанії з загальною стратегією прозорості і єдиним кандидатом на посаду президента Європейської Комісії, який обирається шляхом відкритого, прозорого і демократичного конкурсного процесу» [13].

Консенсус між цими двома політичними силами апріорі забезпечено завдяки гарантованому розподілу найбільш привілейованих посад в інституціях ЄС. Зокрема, представники Європейської народної партії, яка стала переможцем виборчих перегонів, обійняли посади президента Єврокомісії та 14 єврокомісарів. Посади ще 8 єврокомісарів, пости президента Європейського парламенту і Верховного представника з зовнішніх справ і політики безпеки відійшли соціалістам. Попри незначну втрату голосів електорату на виборах до Європарламенту у 2014 році (див. Табл. 1.) вони залишаються найпотужнішими політичними організаціями в Європі.

Таблиця 1. Порівняльний розподіл місць у Європейському парламенті сьомого і восьмого скликань станом на 2014 рік [9]

Партія	Кількість місць 2009-2014	Кількість місць 2014-2019
Європейська Народна Партія (Християнські демократи)	274	221
Прогресивний альянс соціалістів і демократів	196	190
Європейські консерватори та реформісти	57	70
Альянс лібералів і демократів за Європу	83	67
Європейські об'єднані ліві/Ліві Зелені Півночі	35	52
Зелені — Європейський вільний альянс	55	50
Європа за свободу та пряму демократію	33	48
члени ЄП, які не належать до жодної з політичних груп	31	52



Альянс лібералів і демократів за Європу, який отримав 5 місць у ЄК, близький до центристських позицій і виступає за демократію, верховенство права, толерантність, солідарність, відкрите суспільство, розширення ЄС і, навіть, Європейську Конституцію [20].

Європейські консерватори та реформісти [19] і Зелені / Європейський вільний альянс [21], програми яких ґрунтуються на принципах «єврореалізму» (запобігання федералістських тенденцій в ЄС), не отримали представництва на найвищому рівні, але не виступають конфронтаційно до більшості в Європарламенті.

Своєрідними контрагентами партійної мозаїки ЄП є політичні групи «Європейські об'єднані ліві / Ліві Зелені Півночі» [16] й «Європа за свободу та пряму демократію» [8], які кількісно покращили своє представництво порівняно з попереднім скликанням, а також нова політична група «Європа націй і свободи», створена у червні 2015 року за ініціативи лідера Національного фронту Марін Ле Пен.

Принциповою відмінністю програмного та ідеологічного позиціювання т.зв. «радикальних» політичних об'єднань від інших парламентських груп є їхня спрямованість проти ущільнення процесів інтеграції шляхом інституціоналізації й ухвалення все більшої кількості рішень на наднаціональному рівні. І хоча ці партійні сили у політичному й медійному дискурсі подаються як «ультрарадикальні» й націлені проти європейської інтеграції, насправді їхній радикалізм зводиться до критики наявного «дефіциту демократії» в Європі, вимог більш широкого представництва інтересів громадян на рівні ЄС і обмеження величезного обсягу повноважень єврократичних еліт, отриманих ними протягом останніх двох декад. Отже, в партійній фракціоналізації у рамках Європарламенту домінують не скільки ідеологічні кліважі, скільки позиціювання стосовно процесу інтеграції і перспектив її розвитку.

**Висновки і перспективи подальших досліджень.** Таким чином, серед факторів, що зумовлюють формування кліважів і групування держав-членів

ЄС під час вироблення політичних рішень на міждержавному рівні взаємодії можна визначити:

- геополітичну фракціоналізацію (географічна локалізація, спільний досвід інтеграції);
- патронажні вектори впливу з боку «європейського ядра» відносно інших держав-членів;
- відмінність концептуальних підходів Франції, Німеччини й Великобританії до політичного проектування Європейського Союзу.

На рівні наднаціонального управління в рамках Європейського парламенту формально політичні групи сформовані за партійно-ідеологічним спрямуванням, однак справжня фракціоналізація в ухваленні рішень полягає у ставленні до євроінтеграційних процесів.

Насамкінець зазначимо, що попри наявні розбіжності, керівництву країн-членів ЄС вдається досягати домовленостей щодо багатьох питань, хоча подеколи доводиться йти на компроміси. На нашу думку, цьому сприяє апіорна елітарність європейського проекту в економічній і політичній площинах. Однак цей фактор, маючи об'єднуючий потенціал на міжурядовому рівні, створює кліважі на рівні суспільного сприйняття інтеграційних проектів, що неодноразово доводили результати плебісцитарних рішень. Дисонанс у ставленні до полікотворчих процесів у Європейському Союзі між елітами й громадянами, на наш погляд, потребує особливої уваги й окремого комплексного аналізу.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Банахевич Ю. Варшава. Польща в ЄС: 10 років руху вперед / Ю. Банахевич [Електронний ресурс] // Укрінформ. — 1 травня 2014. — Режим доступу : [http://www.ukrinform.ua/ukr/news/polshcha\\_v\\_e\\_s\\_10\\_rokiv\\_ruhu\\_vpered\\_1934596](http://www.ukrinform.ua/ukr/news/polshcha_v_e_s_10_rokiv_ruhu_vpered_1934596). — Назва з титул. екрана.
2. Гнатюк М. М. Потенціал політичної суб'єктності Європейського Союзу в сучасній системі міжнародних відносин / Гнатюк М. М. — Ruta. — 2013. — 316 с.
3. Східне партнерство ЄС: додаткові можливості для євроінтеграції України / [І. Ф. Газізуллін, М. М. Гончар, О. В. Коломієць та ін.] ; за ред. В. Мартинюка ; Укр. незалеж. центр політ. дослідж. — К. : Агентство «Україна», 2009. — 84 с.
4. Україна в Європі: контекст міжнародних відносин / За ред. А. І. Кудряченка. — К. : Фенікс. — 2011. — 632 с.

5. Франція унеможливила вихід Греції з єврозони на деякий час [Electronic resource] // infoa.org — 12.07.2015. — Режим доступу : <http://infoa.org/news-103542-frantsiya-unemozhlyvyala-vykhid-gretsii-z-evrozony-na-deyakyj-chas.html>. — Title from the screen.
6. Bickerton Ch. J. The New Intergovernmentalism : European Integration in the Post-Maastricht Era / Ch. J. Bickerton, D. Hodson, U. Puetter // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. — July 2015. — Volume 53. — Issue 4. — P. 703—722.
7. Bossong R. European Civil Security Governance. Diversity and Cooperation in Crisis and Disaster Management / R. Bossong, H. Hegemann. — Palgrave Macmillan. — 2015. — 320 p.
8. Europe for Freedom and Direct Democracy [Electronic resource]. — Режим доступу: <http://www.efdgroupp.eu>. — Title from the screen.
9. European Parliament. Election results. Turnout [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/elections2014-results/en/election-results-2014.html>. — Title from the screen.
10. European Peoples Party (Christian Democrats) [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.eppgroup.eu>. — Title from the screen.
11. European Parliament Committees [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/parliamentary-committees.html>. — Title from the screen.
12. Fabbrini S. Which European Union?: Europe After the Euro Crisis / S. Fabbrini. — Cambridge University Press. — 2015. — 368 p.
13. Group of Progressive Alliance of Socialists and Democrats S&D [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.socialistsanddemocrats.eu>. — Title from the screen.
14. Häge F. M. Bureaucrats as Law-makers Committee decision-making in the EU Council of Ministers / F. M. Häge. — Routledge. — 2013. — 240 p.
15. Lindberg B. The Role of Political Parties in the European Union / B. Lindberg, A. Rasmussen, A. Warntjen. — Routledge. — 2013. — 184 p.
16. Nordic Green Left (GUE/NGL) [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.guengl.eu>. — Title from the screen.
17. Ringe N. Who Decides, and How?: Preferences, Uncertainty, and Policy Choice in the European Parliament / N. Ringe. — OUP Oxford. — 2009. — 256 p.
18. Stie A. E. Democratic Decision-making in the EU: Technocracy in Disguise? / A. E. Stie. — Routledge. — 2015. — 242 p.
19. The Alliance of European Conservatives and Reformists (ECR) [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://ecrgroup.eu>. — Title from the screen.
20. The Alliance of Liberals and Democrats for Europe (ALDE) [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.alde.eu/en/>. — Title from the screen.
21. The Greens/European Free Alliance [Electronic resource]. — Режим доступу : <http://www.greens-efa.eu>. — Title from the screen.
22. The Treaty establishing a Constitution for Europe [Electronic resource]. — Режим доступу : [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe/treaty\\_establishing\\_a\\_constitution\\_for\\_europe\\_en.pdf](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/pdf/treaty_establishing_a_constitution_for_europe/treaty_establishing_a_constitution_for_europe_en.pdf) — Title from the screen.
23. Wetzel A. The Substance of EU Democracy Promotion. Concepts and Cases / A. Wetzel, J. Orbie. — Palgrave Macmillan. — 2015. — 336 p.