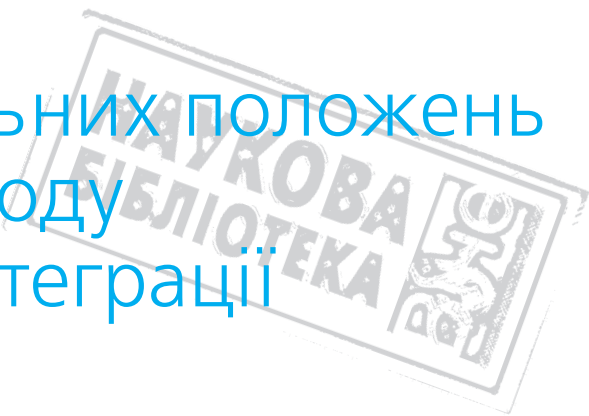


Аналіз концептуальних положень міжурядового підходу до європейської інтеграції



2



З розвитком європейських інтеграційних процесів активізувалися і спроби теоретичного осмислення цього феномену. Виникло бажання позбутися ідеалізованого характеру теоретичних досліджень, надати їм практичного значення з урахуванням важливих змін, що відбулися в економічному, політичному та суспільному житті ЄС за останній період. Зазначмо, що методологія теорій інтеграції є органічною складовою загальної методології сучасного західного суспільствознавства, сутність якої в тому, що серед сукупності явищ з певним ступенем обґрунтованості вирізняється один або декілька аспектів, на базі яких і будується визначена формально-логічна система. Тому слабким місцем цих моделей і теорій є їхні відправні посилання. Завжди можна знайти багато істотних закономірностей, які не враховуються в цій теоретичній конструкції.

Максим АБРАМЕНКО,
студент IV курсу
Інституту міжнародних відносин
Київського національного
університету імені Тараса
Шевченка

Цілком природно, що така гносеологічна особливість обов'язково призводить до появи конкуруючих теорій, що ґрунтуються на закономірності, які «залишилися за дужками». Це «часткове пізнання» проявляється у європейській інтеграції [5, р. 742].

Як показав аналіз спеціальної літератури, найвідомішою інтеграційною теорією, що обстоює необхідність збереження національного державного суверенітету і цілковито підтримує тезу «первинного розширення» ЄС, є міжурядовий підхід (*intergovernmentalism*). Цей підхід у теоріях міжнародних відносин і регіональної інтеграції поєднує дослідників, котрі вважають, що національні уряди залишаються головними акторами інтеграційного процесу. За такого підходу наголошується на важливості мотивації для державних лідерів, насамперед національних керівників – прем'єр-міністрів або президентів, делегувати частину державних повноважень на наднаціональний рівень.

За класичного міжурядового підходу наголошується на ролі державних керівників у процесах інтеграції, але він ґрунтується на тому, що керівники мотивовані переважно інтересами своїх країн. Поки стратегічні або тактичні інтереси різних країн зводяться до «спільного знаменника», інтеграція є можливою. Межі інтеграції досить обмежені й, що є найважливішим, нестабільні [3, с. 87–88].

Ліберальний міжурядовий підхід (*liberal intergovernmentalism*) ґрунтується на тому, що національний вибір (преференції) насамперед визначається

внутрішньополітичними процесами. А вирішальну роль відіграє економічний лобістський тиск. Ліберальна модифікація міжурядового підходу відкидає риторику про так звані національні інтереси і замість цього фокусується на групах, які визначають конкретну політику держави стосовно зовнішньополітичних партнерів, при цьому підкреслюється роль внутрішньополітичної конкуренції за реальну можливість формулювати «інтереси держави». Внутрішня політична конкуренція тут є частиною так званої дворівневої гри зовнішньої політики. У демократичних державах різні лобістські групи і політичні партії спонукають державних керівників приймати ті або інші зовнішньополітичні рішення. У певний момент групи, зацікавлені в тих самих аспектах інтеграції, можуть виявитися найважливішими для внутрішньополітичної конкуренції. Відповідаючи на вимоги внутрішньополітичного тиску й лобіювання з боку таких груп, державні керівники можуть бути змушені піти на необхідні компроміси зі своїми зовнішньополітичними партнерами й делегувати частину державних повноважень наднаціональним інститутам. У такому разі інтеграція, зокрема європейська, може вийти далеко за межі, передбачені класичною теорією міжурядового порядку.

Інакше кажучи, відповідно до ліберальної версії міжурядового підходу, інтеграція відповідає конкретним вимогам груп «спеціальних інтересів» усередині кожної країни, таких, як великий бізнес, транснаціональні корпорації, фермери тощо. «Спільний знаменник», необхідний для інтеграції, виникає, коли близькі за інтересами групи виявляються здатними впливати на політику своїх національних урядів і водночас знаходять спільний інтерес. Ліберальна версія вказує також на те, що європейська інтеграція дає можливість національним



керівникам легше впроваджувати непопулярні рішення. Відповідальність за непопулярні, але необхідні рішення зручніше перекласти на європейські інститути, особливо на європейських чиновників, пояснюючи критикам, що «бюрократи в Брюсселі змусили нас...». Наприклад, основною вимогою запровадження загальної валюти (євро) стало зниження дефіциту державного бюджету й державного боргу, що на практиці означало значне зменшення соціальних видатків бюджету, непомірно роздутих за роки «холодної війни» [2, с. 78–79].

Стенлі Хофман (*Stanley Hoffmann*), Алан Мілуорд (*Alan S. Milward*), Ральф Дарендорф (*Ralf Dahrendorf*), Вільям Уоллес (*William Wallace*), Ендрю Моравчик (*Andrew Moravcsik*) розглядали європейську інтеграцію як адаптовану реакцію національних держав на кардинальні зміни внутрішнього та зовнішнього характеру, що проявилася в потребі заміни звичайної конкуренції активним співробітництвом.

Міжурядовий підхід стосовно європейської інтеграції звичайно пов'язують з ім'ям австро-американського вченого професора Гарвардського університету (США) С. Хофмана. У працях, написаних і опублікованих у 1964, 1966, 1968 роках, Хофман мав на меті показати, що національні держави, як і раніше, відіграють ключову роль в інтеграції за плюралістичного характеру чинників інтеграції. У кожній державі геополітичне положення є унікальним, унікальні її інтереси й потреби, унікальні відносини із зовнішніми акторами (США, наприклад); а внаслідок того, що в кожній державі інтереси різні, логіка неофункціоналістів працюватиме тільки в разі, якщо інтеграція гарантує «вічну гру з позитивною сумою» або якщо інтереси держав будуть сумісними нескінченно. Автор увів поняття «низької» (економіка) і «високої» (безпека) політик для того, щоб пояснити, чому в певній сфері вдалося співробітництво й інтеграція, а в іншій ні. Він стверджував, що логіка неофункціоналістів спрацьовує лише у сфері економічної інтеграції за умов цілковитого збігу інтересів акторів, а в політичній інтеграції пріоритет ідеологічних і прагматичних інтересів політичних еліт визначає поступ інтеграційного процесу. Зокрема, у сфері «низької політики» держави готові до інтеграції та співпраці, тоді як у сфері «високої політики» обмеження суверенітету є справою вельми проблематичною [3, с. 88].

Англійський історик А. Мілуорд із групою колег здійснив у другій половині 1960-х років докладний емпіричний аналіз європейської інтеграції 1940-1950-х років і дійшов висновку, що чутки про відмирання національної держави перед поступом інтеграції надто перебільшені. Він констатував певну «європеїзацію» політики держав через те, що під час війни й після неї країни стикнулися із взаємозалежністю, що дедалі зростала, й суспільними запитами, їм треба було виконувати важливі внутрішньополітичні завдання, програми, спрямовані на виживання національної держави. А. Мілуорд переконаний, що саме інтеграція є таким засобом. Ключовими суб'єктами залишаються національні еліти, а мотивацією до інтеграції – збереження владних повноважень на національному рівні [3, с. 89].

В. Уоллес розмежовує «формальну» та «неформальну» інтеграції. Сфера формальної інтеграції – будівництво інститутів, які є продуктом співробітництва національних еліт. Тут держави залишаються ключовими діючими особами. Сферою неформальної інтеграції є розвиток форм економічної та соціальної взаємодії й взаємопроникнення, які не повинні бути санкціоновані спеціальними політичними рішеннями. Значення неформальної інтеграції дуже важливе: міжурядове співробітництво є лише реакцією на потреби суспільства й ринкової економіки. Однак первинною в інтеграційному процесі залишається все-таки формальна інтеграція. Саме вона має вирішальне значення для збереження держав-націй як центрів влади, формуючи «масштаби й природу» європейського управління. Неформальна інтеграція в її нинішніх масштабах була б неможливою без формальної інтеграції. Наприклад, безперешкодні трансграничні економічні зв'язки в рамках Єдиного внутрішнього ринку бу-

ли б неможливими без Єдиного європейського акта, що є продуктом складних міжурядових переговорів і узгодження розбіжних національних інтересів [3, с. 89–90].

Американський дослідник Е. Моравчик є одним із провідних представників так званого ліберального інтергаверменталізму. Представники цього напрямку більш-менш відкрито використовували реалістичні або неореалістичні теорії міжнародних відносин. Вони проголошували, що неофункціоналістська думка про зв'язок, який нібито існує між функціональним розв'язанням проблем, політичним їх визначенням і розв'язанням на наднаціональному рівні, є занадто спрощеною й наївною і, отже, нездатною відбити реалії діяльності держав, яка ґрунтується на їхніх інтересах. Поготов, щойно справа торкнеться питань «високої політики», таких, як національна безпека, і піде мова про передачу повноважень із прийняття політичних рішень наднаціональним органам влади, держави втратять ентузіазм. Отже, «переливання» можуть спрацювати тільки у сфері «політики нижнього рівня». Однак, критикуючи інші підходи, представники міжурядового підходу – і крайні, і «ліберальні» – не були готові запропонувати власну оформлену теорію інтеграції, позаяк відправним пунктом вони обрали обмеження наднаціональної інтеграції, хоча сам Е. Моравчик позитивно оцінював Єдиний європейський акт.

Як представник ліберального інтергаверменталізму, Е. Моравчик визначає процес європейської інтеграції як «дворівневу гру». Головними в політичній і економічній конвергенції ЄС є його три провідні держави-члени – ФРН, Франція й Велика Британія. Більше того, ключовим чинником інтеграції є реалізація інтересів саме цих держав, а в самому Євросоюзі реально існують сформовані на основі близькості підходів або інтересів групи держав, уряди яких взаємодіють поміж собою – це насамперед стосується економіки. Е. Моравчик досить докладно розглядає, як це відбувається, особливо в галузі сільськогосподарської політики. Він зазначає, що компроміс добре досягається в питаннях вільного руху товарів і ресурсів, але якщо серйозно зачіпаються інтереси «домашніх» виборців, досягти його набагато складніше.

Автор вважає, що політика союзу, котра стосується плюралістичності структур ЄС, залишається «регулятивною». А те, що здійснення її покладене на уряд і парламент країн, залишає їм можливість гальмувати цей процес («Комісія пропонує, Рада міністрів вирішує, більшість парламентаріїв повинна дати згоду, а якщо рішення спірне, то санкцію дає суд»). Для ухвалення рішення в Раді міністрів ЄС потрібно від 70 до 100% голосів членів, що перевищує бар'єр, необхідний для внесення змін до будь-якої конституції світу. У разі внесення змін до Римського договору потрібне їх схвалення на національних референдумах. Така складна процедура, на думку автора, сприяла виробленню в рамках ЄС «ключових сфер широкого консенсусу», а якщо буде потреба – заохочення «неслухняних» за допомогою субсидій. У разі неприйнятності законодавства ЄС для країн вони мають можливість автономних дій, а за потреби поглиблених контактів – можуть брати участь у «інтенсивному співробітництві». Країни-члени залишають у своїй компетенції ті сфери політики, до яких європейські виборці є найчутливішими, обмежуючи податкові, адміністративні ресурси ЄС.

Але кілька органів усе-таки мають значну автономію й наднаціональний статус – це Європейський кримінальний суд, Європейський центральний банк, генеральний директорат із питань конкуренції. Це пов'язано з тим, що у сферах, де більшість громадян залишаються «рішуче неосвіченими», повинні працювати винятково експерти-економісти та юристи. Ці інститути, стверджує автор, забезпечують справедливість, права й норми індивідуумів і меншитарних груп, а також справедливе представництво для більшості, виправляючи диспропорції національного демократичного представництва (щоправда, автор не вказує, як саме це коригування реалізується). Стосовно критики з боку соціал-демократів, що ЄС бракує демократичної легітимності через недостатню соціальну орієнтацію структур ЄС, то автор вважає ці

побоювання перебільшеними, бо, на його думку, у Європі добробут забезпечується досить стабільно. Політика ЄС інституціональна, адже це дає можливість ефективно розв'язувати проблеми, хоча структури, що створюються в єдиній Європі, приховують у собі небезпеку «тиранії більшості», змушуючи країни всупереч власним інтересам коритися волі прихильників інтеграції. На його думку, більшість законів нав'язується «бюрократами з Брюсселя», у такий спосіб ЄС певною мірою узурпує законодавчі функції національних парламентів, а в разі, коли європейський процес потребує референдумів, відмовляється приймати негативну відповідь (як це було в Данії й Ірландії). Тим часом, заперечує автор, ЄС позбавлений однієї з головних прерогатив сучасної держави – монополії на легітимну силу: ЄС не має ні поліції, ні армії, а в разі реалізації амбіційних планів у галузі європейської оборони європейці контролюватимуть лише 2 відсотки сил НАТО, які можна використовувати для вузького спектру миротворчих завдань. Але, крім цих обмежень загальноєвропейських інститутів, ЄС, на думку Е. Моравчика, має у своєму розпорядженні досить скромні податкові важелі, збираючи лише 1,3 відсотка ВВП своїх країн-членів, переважно із трансфертів національних урядів країн ЄС. Ці кошти спрямовують у сфери, в яких ЄС виявляє найбільшу фіскальну активність (загальна сільськогосподарська політика, регіональні фонди тощо), більша частка державного фінансування залишається на рівні країн. Інститути ЄС, природно, виявляються неефективними для тих, хто сповідує абстрактні політичні ідеали парламентської або плебісцитарної демократії, але не вважає на реальний механізм національних демократій, переконали автор. Загалом Договір про ЄС сполучає «елементи консенсусної демократії Нідерландів, канадський федералізм і обмежені фіскальні можливості Швейцарії», – резюмує дослідник. Останню фазу розвитку Європейської спільноти Е. Моравчик оцінював як успішний розвиток міждержавної системи, покликаної регулювати економічну взаємозалежність шляхом переговорів та політичної координації.

Вельми цікавою є думка Е. Моравчика про сучасні міркування щодо так званої кризи керівництва в ЄС. Спростовуючи міфи про неї, які, вважає він, ґрунтуються на міркуваннях про брак харизматичного лідера європейської інтеграції, а також на так званій теорії велосипеда (якщо інтеграція призупиниться, то й наслідки будуть відповідні). Автор вважає, що саме нині в рамках ЄС досягнуто функціонального ступеня політичної зрілості: ЄС «осідлав» триколісний велосипед, прийнявши Конституцію, – отже, ніколи не впаде, навіть якщо й зупиниться. А Євросоюзу, його інституціям та особливо лідерам бракує «головного проекту», навколо якого слід було б об'єднатися заради подальшої інтеграції. Отже, тепер, після півстоліття успіхів, Європа досягла небезпечної межі, коли подальше об'єднання стає не вигідним [4, с. 103–111].

Погляди Е. Моравчика, однак, зазнали критики з боку неофункціоналістів і теоретиків взаємозалежності за надмірну концентрацію уваги на формальних і кінцевих фазах процесу прийняття рішень і недооцінку неформальних аспектів інтеграції. Особливо серйозній критиці була піддана не уважність Е. Моравчика до аналізу внутрішнього змісту «чорної скриньки», тобто держави, оскільки в ній самій та уряді в умовах взаємозалежності існують неузгодженість між відомствами, а також різні підходи до проведення конкретних інтеграційних заходів. Процес прийняття рішень у внутрішній політиці, писав один із критиків, американський учений Дж. Форетер, вирізняється «...безладям і непередбачуваністю». Обмежуватися готовим рішенням «на виході» при аналізі процесу інтеграції недостатньо, оскільки «...політика, – зауважує він, – не завжди є раціональним процесом: ідеологія, віра й символізм можуть відігравати важливу роль субстанції» [1, с. 8].

Отже, за міждержавного підходу державу розглядають як центральний суб'єкт інтеграційного процесу. Всі взаємодії у зближенні економік і політик здійснюються через міждержавні канали. Неурядові внутрішньополітичні суб'єкти, транснаціональні відносини й наднаціональні органи, як передбачається, не відіграють істотної ролі. Наднаціональні політичні еліти є несамостійними, оскільки мають повноваження, делеговані національними державами, які зберігають суверенітет і самі визначають межі повноважень наднаціональних органів, регулюють за допомогою законів діяльність транснаціональних суб'єктів на своїй території. Інтеграція спрямовується й регулюється через зовнішню політику національних держав. Найпоширенішим і дискусійним підходом до вивчення європейської інтеграції став ліберальний міждержавний хід. У центрі цієї теорії – припущення про раціональність держави: основним інтересом будь-якого уряду є утримання власної влади. Для цієї мети деякі національні інтереси держави виносяться на міжнародний рівень: урядам доводиться враховувати умови міжнародної спільноти. Тож країни, які одержують найбільше вигод від залучення до процесу міждержавного співробітництва, виявляють значно більший інтерес до інтеграції. Тому міждержавний підхід фактично замінив поняття «інтеграція» поняттям «міждержавне співробітництво», що ґрунтується на раціональних інтересах держав.

Але треба зазначити, що міждержавний підхід, заміщений на догмах реалізму, став у 1980-ті роки очевидним анахронізмом. Незважаючи на те, що міждержавне співробітництво було «узаконене» як найважливіша опора інтеграційного процесу, поведінка держав-членів ЄС не могла бути пояснена в категоріях реалізму або нео-реалізму. Зокрема, в категоріях міждержавного підходу неможливо пояснити феномен наднаціонального законодавства, що дає можливість примушувати держави-члени до виконання комунітарних норм. Ніяк не вкладається в рамки цієї концепції й практика Суду ЄС, що, спираючись на положення основних договорів, застосовує їх до предметів, безпосередньо не визначених у договорах. Не дивно, що протиставлення фундаментальних концепцій, покликаних дати вичерпне пояснення сутності інтеграції, припинилося. У сфері досліджень європейської інтеграції настав період синтезу і «малих справ», розробки окремих її аспектів. Отже, міждержавний підхід зазнавав критики за спробу позиціонуватися як теорія, хоча в принципі він є не чим іншим, як концептуалізацією того факту, що уряди продовжують відігравати провідну роль на міжнародній арені. Проте головною перевагою цього підходу є те, що він дав можливість виявити деякі перебільшення інших концепцій і їх схильність видати бажане за дійсне. 

Джерела

1. Бусыгина И. Асимметричная интеграция в Евросоюзе // Международные процессы. Журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2009. – Т. 7. – № 1 (19). – С. 4–10.
2. Копійка В. В. Розширення Європейського Союзу. Теорія і практика інтеграційного процесу. – К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2002. – 253 с.
3. Романюк Н. Класичний міждержавний підхід: основні положення та історичний контекст // Вісник Львів. ун-ту. Сер. «Міжнародні відносини». – 2008. – Вип. 25. – С. 87–96.
4. Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. 2-е изд. – М.: НИМП, 2008. – 461 с.
5. Smith M. E. Toward a theory of EU foreign policy making: multi-level governance, domestic politics, and national adaptation to Europe's common foreign and security policy // Journal of European Public Policy. – 2004. – № 11 (4). – P. 740–758.