

МІЖНАРОДНА СУБ'ЄКТНІСТЬ ЄС У КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ: НЕОФУНКЦІОНАЛЬНИЙ І МІЖУРЯДОВИЙ ПІДХОДИ

У статті зроблено спробу з'ясувати значення різних шляхів інтеграційного процесу у формуванні міжнародної суб'єктності ЄС на основі теоретичних положень (нео)функціонального та міжурядового підходів.

Ключові слова: міжнародна суб'єктність Європейського Союзу, неофункціоналізм, інтергаверменталізм, інтеграція.

Міжнародна суб'єктність ЄС є результатом тривалого інтеграційного процесу, який було започатковано після Другої світової війни. В останні кілька десятиріч ЄС зробив неймовірний прорив у формуванні власної єдності і присутності на світовій арені. Становлення такого важливого політичного гравця зумовлює потребу пошуку відповіді на питання про його природу, шляхи формування єдності та наслідки внутрішніх інтеграційних процесів для його міжнародної поведінки. Різні теоретичні перспективи підходять до розгляду цього питання на основі своїх концептуальних побудов, результатом яких є досить різне розуміння ЄС – від «Європи націй» до «Сполучених Штатів Європи».

Спектр теоретичних узагальнень інтеграційних процесів у Європі та природи ЄС є досить широким. Залежно від підходу та предмета дослідження теоретичні моделі прийнято поділяти на два напрями: теорії міжнародних відносин, які зосереджуються на питанні: «яким чином відбувається інтеграційний процес і які його наслідки?», та теорії порівняльної політології, які підходять до пояснення функціонування ЄС як політичної системи. З точки зору з'ясування характеристик міжнародної суб'єктності ЄС особливу важливість становлять теоретичні положення першого підходу, які мають чітку спрямованість на кінцевий результат інтеграційного процесу і пропонують теперішні й майбутні обриси Європейського Союзу. Поміж цих теоретичних моделей на передній план виходять неофункціоналізм та інтергаверменталізм, які практично монополізували теоретичні дебати щодо інтеграційної природи ЄС. Тому метою статті є обґрунтування концепту міжнароної суб'єктності Європейського Союзу як продукту інтеграційного процесу на основі порівняння положень саме цих теоретичних підходів.

Концептуальне підґрунтя осмислення представниками неофункціоналізму інтеграційного процесу ЄС і його міжнародної ролі закладають

функціональний та федералістський підходи, які інтегрували їх протилежні теоретико-практичні бачення в цілісну теоретичну конструкцію, що може бути екстрапольована на сферу зовнішніх зносин ЄС і його міжнародної суб'єктності.

В основі теоретичних розмірковувань неофункціонального підходу (Е. Хаас, Л. Лінсберг, Р. Гінсберг) лежать ідеї функціоналізму про значення «малої політики» у співробітництві держав і ролі міжнародних агенцій, які постають у результаті такої співпраці. Вслід за Д. Мітрані, який у праці «Працююча світова система» намагається з'ясувати можливість управління, яке не базоване на територіальному принципі, представники неофункціонального напрямку стверджують, що традиційний зв'язок між владою і територією має бути подоланий шляхом створення цілої низки окремих міжнародних функціональних агенцій, кожна з яких мала б владу над певною сферою людського життя. Така функціональна природа інтеграції призведе врешті решт до того, що «держави будуть менш здатні до незалежних дій і одного дня національні уряди виявлять, що вони заплутані в павутині міжнародної діяльності і агенцій» [9, 35]. Однак, на відміну від функціоналістів, які вважали, що результатом таких інтеграційних процесів є створення лише міжнародних агенцій, які концентрують на собі зв'язки в окремих секторах, неофункціоналісти вказують, що результатом цього процесу є нова політична спільнота, а сама інтеграція окрім функціональної складової має і політичну, в якій політичні актори в різних національних сферах переміщують свою лояльність, наміри і політичну активність до нового центру [3, 16].

Таке розуміння кінцевої мети інтеграції споріднює неофункціоналізм із ідеями федералістів, які бачили в новому політичному утворенні, європейській федерації, інструмент подолання стану анархії і ворожнечі в Європі. На думку федералістів, зокрема А. Спінеллі, існування багатьох держав несе недовіру, взаємну загрозу, тому

створення союзу (федерації) розв'яже проблему війни між європейськими державами, оскільки вони не матимуть більше змоги односторонньо звертатись до зброї. Наднаціональне управління відповідно до внутрішньодержавної практики регулюватиме відносини між державами, подібно до того як уряди держав діють стосовно громадян. Крім того, європейська федерація виступала б на міжнародній арені як повноцінна держава із єдиною обороною та зовнішньою політикою [13].

Незважаючи на подібність кінцевої мети інтеграції, а саме «дедалі тісніший Союз» (*ever closer Union*), неофункціоналісти вказували на радикально інший механізм інтеграційного процесу. Р. Кохейн зокрема стверджує, що міжнародна діяльність держав є наслідком плюралістичного політичного процесу, в якому на урядові рішення впливають різноманітні групи інтересів (транснаціоналізм) і бюрократичні актори (трансгаверменталізм) [6, 129–130]. На європейському рівні найбільш важливим недержавним актором є Європейська Комісія, яка займає унікальну позицію для просування процесу європейської інтеграції та може використовувати внутрішні й міжнародні впливи на національні уряди. Тому, на думку представників неофункціонального напрямку, інтеграційний процес відбувається шляхом «переливання». Як вказує Л. Ліндберг, в найбільш загальних формах переливання означає, що «певна дія, що стосується певної цілі, створює ситуацію, в якій початкова мета може бути гарантована лише за допомогою наступних дій, що своєю чергою створює наступну умову і потребу для наступних дій і так далі» [8, 10].

«Переливання» як основний механізм інтеграційного процесу відбувається кількома шляхами, що дає підстави виокремити такі його типи: функціональне, політичне та культивоване. Ідея функціонального «переливання», як ключове положення функціоналізму, виходить із необхідності розгляду сучасних індустріалізованих економік як тісно пов'язаних систем, інтеграція певної частини яких призводить до «переливання» в інші сектори, оскільки неможливо відокремити один сектор економіки від іншого. До цієї технічної логіки функціонального «переливання» неофункціоналісти додали ідею політичного «переливання», яка наголошує на виникненні політичного тиску на користь наступної інтеграції в державах, які беруть участь в інтеграції. В результаті інтеграції одного сектору економіки, на думку Е. Хааса, зацікавлені групи створюють на наднаціональному рівні тиск на організацію, яка керує цим сектором. Крім того, вони стають бар'єром, який не дає змоги урядам відступити від досягнутого рівня інтеграції під тиском інших зацікавлених груп.

Таким чином, рушійною силою політичної інтеграції стає прорахований інтерес еліт: «„добрі європейці“ не є основними творцями регіональної спільноти, процес формування спільноти визначають національні групи, які мають корисливі інтереси і цілі та хочуть і в змозі адаптувати свої прагнення, використовуючи наднаціональні засоби» [3, xxxiv]. Неофункціоналісти припускають, що Європейська Комісія може заохочувати і маніпулювати «переливанням»: вона спроможна сприяти виникненню груп тиску та встановлювати контакти в обхід урядів із національними групами інтересів та бюрократичним апаратом держав-членів [14]. Це є культивоване «переливання», оскільки передбачає культивування Комісією контактів та тиску на національні уряди.

Оскільки зовнішні зв'язки ЄС є результатом його внутрішніх процесів, то така логіка пояснення європейського інтеграційного процесу визначає і характер його міжнародної суб'єктності. Відтак очікується, що в перспективі після інтеграції в економічній і соціальній сфері відбудеться «переливання» в політичну і зовнішньополітичну сфери, що приведе до утворення європейської наддержави. Водночас можлива інтеграція зовнішніх політик навіть до завершення інтеграційного процесу в інших сферах, як це відбулось у випадку створення Європейського політичного співробітництва в 1970-ті рр. В такому випадку інші країни поза інтеграційним процесом можуть стимулювати інтеграцію у зовнішньополітичній сфері ЄС, оскільки прагнуть мати справу з одним партнером, а не індивідуально із кожною окремою державою ЄС [12].

Цей процес дістав назву «екстерналізація»: функціональна вимога міжнародних партнерів може спонукати європейські країни об'єднати свої ресурси для отримання найбільш оптимального результату. Така можливість постає через те, що сфера зовнішньої політики не потребує законодавчого регулювання і зазвичай державам-членам ЄС вигідно об'єднати свої зусилля для вирішення зовнішніх завдань. Результатом є зростання зовнішньополітичної присутності ЄС на світовій арені, яку, як вказує Р. Гінсберг, можна розділити на шість етапів (рис. 1).

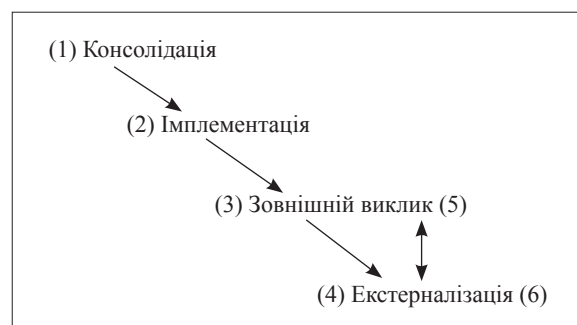


Рис. 1. Етапи зовнішніх зв'язків ЄС: неофункціоналістський підхід

На етапі консолідації (1) органи ЄС та його держав-членів проводять внутрішнє вирівнювання та гармонізацію політик. Зовнішньоторгівельна гармонізація (митний союз, спільний тариф, спільна сільськогосподарська політика) відбувається на етапі імплементації (2). Оскільки отримання переваг залежить від спільності дії, інтереси третіх країн не завжди враховуються, що призводить до їхніх втрат на внутрішньому ринку ЄС. Таким чином виникає зовнішній тиск (3). Деякі держави розглядають можливість членства в Спільноті, асоціацію чи укладання торгівельних угод, натомість інші намагаються виправити ситуацію за допомогою міжнародних організацій, наприклад СОТ. Через постійний тиск Союз змушений захищати свої інтереси навіть тоді, коли він є не готовим до послідовних зовнішніх дій. Об'єднуючи свої зусилля в зовнішньополітичній сфері, держави-члени намагаються використати ресурс Спільноти для захисту власних виробників, постає митний бар'єр та нетарифні обмеження, що призводить до екстерналізації витрат (4). Подальшому зовнішньому тиску держави-члени ЄС намагаються протистояти, пропонуючи перспективу членства чи асоціацію. Зовнішні виклики наростають (5), додаються нові, що змушує Союз знову вдатись до екстерналізації (6) [1, 25–27]. Міжнародна присутність ЄС у цьому контексті стає передумовою для його самостійної міжнародної суб'єктності: міжнародна присутність, яка є наслідком внутрішньої політики та процесів Спільноти, зумовлює протидію інших акторів, з якими Спільноті доводиться мати справу, щоб розробити плани для відповіді на майбутні виклики та зовнішні вимоги.

Зовсім інша картина зовнішніх зв'язків і міжнародної суб'єктності ЄС постає, коли для аналізу інтеграційного процесу буде застосований міжурядовий підхід. Представники цього напрямку ставлять під сумнів висновки неофункціоналістів, стверджуючи, що європейську інтеграцію потрібно розглядати в глобальному контексті, оскільки регіональна інтеграція є лише одним із аспектів розвитку світової системи, а національні уряди є надзвичайно сильними акторами євроінтеграційного процесу, які приймають інтеграцію в технічних функціональних сферах, однак не допускають інтеграції в «великій політиці», зокрема у сфері безпеки та оборони [4]. Тому рішення національних урядів неможливо зрозуміти лише як відповідь на тиск груп інтересів, потрібно також враховувати політичні розрахунки урядів, які часто суперечать інтересам груп тиску [5, 93].

Політичні розрахунки урядів здебільшого визначаються внутрішньою ситуацією в державі, зокрема, наслідками інтеграції для національної економіки, електоральними настроями. Засновник міжурядового підходу С. Хоффман визнавав, що окрім національних урядів інші актори впливають на процес інтеграції, однак, на відміну від неофункціоналістів, вважав вплив груп інтересів одним із різновидів, оскільки потрібно також враховувати електоральні розрахунки партій, тиск громадськості тощо. Національні уряди посідають центральну позицію в процесі інтеграції, адже вони єдині актори, які мають політичну легітимність та є демократично обраними. З огляду на це сила наднаціональних інституцій ЄС зростає лише тоді, коли національні уряди вважають, що це відповідає їхнім національним інтересам [4, 862].

А. Моравчик розвинув міжурядовий підхід С. Хоффмана, вказуючи, що уряди держав у процесі інтеграції грають у «дворівневі ігри». Перший рівень аналізу становить внутрішній політичний процес, що визначає інтереси держав та позицію, яку вони займають у міжнародних переговорах. Другий рівень аналізу зосереджується на узгодженні конфліктних національних інтересів у Раді Міністрів ЄС. Таким чином, інтеграція є процесом, який відбувається на основі урядового планування і поглиблюється тоді, коли уряди вважають за доцільне вдатись до наднаціональної стратегії і посилити свій контроль над певними сферами. Делегуючи певні політики на наднаціональний рівень, уряди збільшують, а не зменшують свою силу, оскільки отримують додаткові ресурси для внутрішньополітичної боротьби.

З погляду міжнародної суб'єктності ЄС така логіка інтеграційного процесу концептуалізує ЄС як поєднання міжнародних режимів, у яких «держави-члени під вивіскою “Європейський Союз” домовляються про норми, правила і інституції в інтересах всіх акторів» [7, 1]. Отже, інституції та норми ЄС не можна розглядати окремо від політики держав-членів, більше того, вони не можуть впливати на їхні ідентичність та інтереси.

Теорія міжнародних режимів розглядає міжнародні інституції як пасивні утворення, які дають змогу зменшити затрати на вироблення політики і є майданчиком для проведення переговорів. А. Моравчик вважає, що це класичне визначення міжнародних режимів потрібно розширити задля включення європейських особливостей. «ЄС відрізняється від майже всіх міжнародних режимів принаймні двома ознаками: об'єднанням національних суверенітетів та

делегуванням національних повноважень до напівавтономних центральних інституцій» [11, 509]. Ці дві форми перенесення національного суверенітету є тісно взаємопов'язані та передбачають об'єднання в центральних органах ЄС процедур вироблення політики за допомогою таких механізмів, як голосування кваліфікованою більшістю голосів, делегування репрезентативних повноважень, формальне визначення порядку денного та правозастосування [11, 514].

Держави-члени ЄС формують політичний союз і використовують центральні інституції ЄС для просування національних інтересів на світовій арені. Використання спільного потенціалу для держав-членів ЄС є більш вигідним, ніж безперспективна максимізація національних цілей. Потрібно також зважати на те, що держави-члени значною мірою контролюють політичні інституції Європейського Союзу. Навіть Європейська Комісія як потенційний спадкоємець ослаблених національних урядів не може заповнити політичний вакуум, оскільки вона в кінцевому підсумку не має сили подібної до тієї, що є у національних урядів [1, 30]. Таким чином, автономні дії Європейського Союзу щодо його складових частин, держав-членів, є неможливими, як неможливим є перенесення державами-членами суверенних повноважень у ключових сферах, оскільки це означало б підмивання авторитету національних урядів.

З цього погляду ЄС виступає в міжнародних відносинах як нейтральний агент, основним завданням якого є представлення спільної позиції держав-членів. Водночас це вимагає, щоб Європейський Союз мав обмежену можливість у прийнятті рішень на короткий термін для виконання покладеного на нього завдання. Такий

агент діє під наглядом держав-членів, при цьому можливе незалежне рішення наднаціонального органу, однак воно потребує подальшого затвердження державами-членами.

Висновки та перспективи подальших наукових досліджень

Однією із ключових складових теорій європейської інтеграції є припущення про характеристики ЄС як міжнародного актора та характер його зовнішніх зв'язків. Міжурядовий підхід виходить із провідної ролі національних урядів у здійсненні інтеграційних зв'язків, що зумовлює визначення міжнародної ролі ЄС як форми політичної співпраці держав-членів. Роль наднаціональних інституцій є другорядною, хоча вони виступають як проміжні змінні, які обмежують або сприяють діям національних акторів. Неофункціоналісти натомість висувують ідею «переливання», яка пояснює поступальну інтеграцію, що веде до виникнення наднаціонального рівня та формування в перспективі єдиної загальноєвропейської держави.

Теорії європейської інтеграції не дають однозначної відповіді на питання про те, чи має ЄС поряд із державами-членами самостійну роль у формуванні та реалізації зовнішньополітичних дій. Незважаючи на діаметрально протилежні підходи, як неофункціоналізм, так і інтергаверменталізм визнають міжнародну присутність ЄС, водночас по-різному трактують природу його міжнародних зв'язків. Вочевидь постає потреба у залученні теоретичних розробок, які б допомогли подолати дихотомію держава-наднаціональна інституція в поясненні міжнародної суб'єктності ЄС, а з нею і усталений підхід до поведінки акторів на основі концепту «національного інтересу».

- Ginsberg R. Foreign policy actions of the European Community : the politics of scabe / Roy H. Ginsberg. – Boulder : Lynne Rienner ; London : Adamantine Press, 1989. – xiii, 203 p.
- Grimm S. Die Afrikapolitik der Europäischen Union : Europas aussenpolitische Rolle in einer randständigen Region / Sven Grimm. – Hamburg : Institut für Afrika-Kunde im Verbund Deutsches Übersee-Institut, 2003. – 302 S.
- Haas E. The uniting of Europe: political, social, and economic forces, 1950–1957 / Ernst B. Haas. – Stanford, Calif. : Stanford University Press, 1968. – xl, 552 p.
- Hoffmann S. Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe / Stanley Hoffmann // Daedalus. – 1966. – No 95. – P. 862–915.
- Hoffmann S. The state of war; essays on the theory and practice of international politics / Stanley Hoffmann. – N. Y. : Praeger, 1965. – x, 276 p.
- Keohane R. Power and interdependence : world politics in transition / Robert O. Keohane, Joseph S. Nye. – Boston : Little, Brown, 1977. – xiv, 273 p.
- Krasner S. Structural Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables / Stephen D. Krasner // International regimes. – Ithaca : Cornell U.P., 1983. – P. 1–21.
- Lindberg L. The political dynamics of European economic integration / Leon N. Lindberg. – Stanford, Calif., Stanford University Press, 1963. – xiv, 367 p.
- Mitrany D. A working peace system. Introd. by Hans J. Morgenthau / David Mitrany. – Chicago : Quadrangle Books, 1966. – 221 p.
- Moravcsik A. Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community / Andrew Moravcsik // International Organization. – 1991. – No 45. – P. 19–56.
- Moravcsik A. Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmental Approach / Andrew Moravcsik // Journal of Common Market Studies. – 1993. – No 31 (4). – P. 473–523.
- Schmitter P. Three Neo-Functional Hypotheses about European Integration / Schmitter P. // International Organization. – 1969. – No 23/1. – P. 161–166.

13. Spinelli A. The Manifesto of Ventotene / Altiero Spinelli, Ernesto Rossi // The European Union : readings on the theory and practice of European integration / Edited by Brent F. Nelsen and Alexander Stubb, 3rd ed. – Basingstoke : Lynne Rienner Publishers, 2003. – P. 3–7.
14. Tranholm-Mikkelsen J. Neofunctionalism: Obstinate or Obsolete? A Reappraisal in the Light of the New Dynamism of the EC / Tranholm-Mikkelsen, J. // Millennium. – 1991. – No 20/1. – P. 1–22.

M. Gnatyuk

INTERNATIONAL ACTORNESS OF THE EU IN THE CONTEXT OF THE INTEGRATION PROCESS: NEOFUNCTIONALISM AND INTERGOVERNMENTALISM

The article is an attempt to determine the role of integration for the formation of EU international actor-ness based on theoretical assumptions of (neo)functional and intergovernmental approaches.

Keywords: *international actor-ness of European Union, neofunctionalism, intergovernmentalism, integration.*

УДК 339.923:161.1ЄС:327(477+4)

Зубко Д. В.

МЕХАНІЗМИ ТА ВАЖЕЛІ ВПЛИВУ ЄС НА ДЕРЖАВИ СХІДНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАМКАХ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ЗОВНІШНЬОЇ ПОЛІТИКИ

У статті класифіковано механізми та важелі впливу Європейського Союзу в рамках Спільної зовнішньої політики на трансформаційні процеси в країнах-учасниках ініціативи Східного партнерства. Увагу зосереджено на політичному вимірі взаємодії між акторами. Класифікацію здійснено з метою доповнення наявних концепцій у рамках теорії європейської інтеграції, європеїзації та міжнародних відносин загалом.

Ключові слова: *Спільна зовнішня політика ЄС, Східне партнерство, європейська інтеграція, європеїзація.*

У рамках Спільної зовнішньої політики Європейський Союз (ЄС) має змогу впливати на своїх сусідів завдяки як «м'якій силі» Союзу, так і його спеціально виробленим інструментам впливу. Беручи до уваги підтверджену Лісабонським договором правосуб'єктність Європейського Союзу, варто все ж пам'ятати про його статус особливого актора міжнародних відносин та достатню складність і унікальність його зовнішньої політики; тому одразу зауважимо, що у цій статті, при аналізі впливу ЄС у рамках його Спільної зовнішньої політики, йдеться насамперед про політичний вимір творення Спільної зовнішньої політики із свідомим вилученням зі сфери аналізу економічного й оборонного аспектів, а також зовнішнього аспекту політики правосуддя та внутрішніх справ Союзу.

Таким чином, стаття має на меті окреслити загальні теоретичні підходи до трансформацій-

ної ролі Європейського Союзу дослідників зовнішньої політики ЄС, описані, зокрема, Г. С'юрсен, Б. Уайтом, Л. Аггестамом, М. Леонардом, Е. Моравчиком, В. Зандгольцом, А. Стоунсвітом, М. Яхтенфуксом, Б. Колер-Кох, К. Сміт, А. М. Вахудою, В. Джейкобі тощо, виділити та класифікувати основні категорії впливу ЄС у його Спільній зовнішній політиці стосовно держав, об'єднаних ініціативною Східного партнерства Європейського Союзу.

У першій частині статті йдеться про конкретні теорії, які існують в академічному дискурсі та в яких зроблено спробу виділити чинники впливу ЄС на інші країни загалом та на країни Східної Європи. Друга частина розглядає сферу зовнішньої політики ЄС у рамках Східного партнерства та особливості взаємодії ЄС з країнами-учасниками ініціативи із виокремленням механізмів та важелів політичного впливу Союзу на цей час.