

УДК 316.4

---

*Л. М. Герасіна*, доктор соціологічних наук,  
професор кафедри соціології та політології  
Національної юридичної академії України  
імені Ярослава Мудрого

## **Політичні дискусії та колізії процесу євроінтеграції: позиції експертів, еліт і «груп інтересів»**

---

Євроінтеграція — це багатомірний та суперечливий процес, адже національні інтереси суверенних держав можуть вступати у протиріччя з логікою процесу поєднання і посилення наднаціональних структур Європи. Становлення надінтегрованої політико-правової системи Євросоюзу, що відбувається протягом декількох десятиліть, дає унікальну можливість спостерігати непростий, але безперечно перспективний шлях будівництва спільного «Європейського дому». Основу європейської інтеграції становлять, з одного боку, стихійні процеси посилення взаємозалежності національних економік і національних ринків, розвиток і поглиблення міжнародного поділу праці, а з другого — цілеспрямоване спільне регулювання державами Європи їх взаємних економічних і політичних зв'язків, утворення наднаціональних структур з управління інтеграційними процесами.

Нова якість мегаполітичної системи, що розбудовується, визначається як масштабами та рівнем інтеграції, так і ступенем залученості до цього процесу різних учасників —

національних держав, регіонів та їх об'єднань, численних організованих «груп інтересів» європейського співтовариства. У той же час проблемна, інколи конфліктна взаємодія цих акторів задає вирішальні вектори розвитку євроінтеграційних процесів, які вимушені долати відцентрові тенденції, активізацію національної свідомості та інші об'єктивні труднощі.

Множинність теоретичних оцінок процесу інтеграції в Європі виявилася у проблемній дискусії стосовно моделі європейського будівництва, яка вирізняється різноманітністю дослідницьких підходів<sup>1</sup>. Між тим сучасний політико-правовий дискурс не дає поки що остаточних оцінок перспектив і оптимізації шляхів суспільно-політичного, економічного і правового розвитку у сфері безпрецедентних за змістом і масштабами наднаціональних процесів євроінтеграції. Існування цих труднощів пов'язане зі складністю спеціального знання про розвиток політичних процесів та з відмінностями у трактуванні понять, за допомогою яких описують суспільно-політичні зрушення.

Так, на рівні політологічних концептів описується поява європейського політичного стилю, який є результатом взаємодії політичних еліт, «груп інтересів» і структур Євросоюзу та ґрунтується на визнанні необхідності більш структурованої й ефективної системи відносин між ними<sup>2</sup>. Позиція наукових експертів щодо кваліфікації Євросоюзу як «конфедеративної політичної системи» підтверджує пріоритет держав-членів у визначенні основних параметрів європейського будівництва та базується на вивченні інтеграційних процесів у межах теорії міжнародних відносин

<sup>1</sup> Борко, Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю. А. Борко. – М., 2003; Бирюков, М. М. Европейская интеграция: международно-правовой поход / М. М. Бирюков. – М., 2004; Семенов, И. С. Новая модель политической системы? К вопросу об уровнях власти и управления в Европейском Союзе в свете российских проблем / И. С. Семенов // Политические институты на рубеже тысячелетий. – Дубна: Феникс Плюс, 2009. – С. 238–257.

<sup>2</sup> Mazey, S. European Policy Style? / S. Mazey, J. Richardson // Interest Groups in the European Union. – London, 1993. – P. 246–257; Шумпетер, И. Капитализм, социализм и демократия / И. Шумпетер. – М., 1995.

і певної дихотомії наднаціонального співтовариства — союзу держав як пулу національних суверенітетів<sup>1</sup>. Розгляд же відносин в ЄС на рівні «системи ведення переговорів» (negotiating system) робить акцент на механізмах вироблення та ухвалення рішень, причому не більшістю проти меншості, а в результаті консенсусу при залученні до цього процесу великого числа зацікавлених учасників<sup>2</sup>. По суті, йдеться про складання параметрів багаторівневої системи узгодження інтересів, що має долати колізії й постконфліктні наслідки.

У наш час склалися чотири основні різновиди інтеграційних об'єднань, кожне з них має свою форму залежно від історичного етапу міждержавної взаємодії. Перша форма інтеграції найпростіша — утворення зони вільної торгівлі, коли держави домовляються про зняття митних бар'єрів у процесі взаємної торгівлі. Друга форма передбачає створення митного союзу — особливої інтеграційної групи, всередині якої відсутні не тільки обмеження у торгівлі, але й наявне вільне переміщення товарів і послуг. Третю форму інтеграції характеризує свобода необмеженого руху через кордони товарів, послуг, капіталів і робочої сили. І при зрівнянні умов конкуренції для кожної країни-учасниці створюється специфічна форма міжнародної інтеграції — загальний ринок — міжнародне економічне співтовариство. Зрештою, четверта інтеграційна форма — економічний та валютний союз, якому вже властиві спільна система регулювання економічної політики й єдина валютна система. Утворення такого союзу суттєво перетворює зміст економічного суверенітету держав-членів: всі національні системи державного регулювання господарством ліквідуються та заміщуються єдиною спільною системою, що розроблена загальними керівними органами

---

<sup>1</sup> Бирюков, М. М. Европейский Союз, Евроконституция и международное право / М. М. Бирюков. — М., 2006; Van Schendelen, M. Business and Government Relations in Europe / M. Van Schendelen. — European Affairs, 1990. — Vol. 4; Международные отношения: теории, конфликты, движения, организации. — М.: ИНФРА-М, 2009. — С. 232–282.

<sup>2</sup> Neunreither, R. Governance without Opposition: The Case of the European Union / R. Neunreither. — Government and Opposition. — Vol. 33, No. 4, Autumn 1988. — P. 419–441.

інтеграційного блоку, — цим господарство економічного союзу відрізняється від економіки окремої суверенної країни<sup>1</sup>.

Реалізацією всіх цих процесів фактично завершується економічна інтеграція. Між тим формування **політичного союзу** передбачає більш глибоке і всебічне співробітництво країн-партнерів на довгостроковій постійній основі, що породжує специфічні організаційні та інституційні форми їх повсякденної взаємодії. Так, політичні співтовариства (policy communities), спілки та організації, що утворилися у ході процесу євроінтеграції, спираються на розгалужені канали громадського впливу, на політико-правові механізми вироблення і прийняття рішень у рамках чинних політичних мереж (policy networks). Ці мережеві структури включають як формалізовані шляхи — через інститути Союзу і апробовані зв'язки з владними органами національних держав, так і неформальні механізми дії — лобізм, мобілізацію громадської думки, канали мас-медіа, наукові та культурні ініціативи тощо.

Ініціаторами процесу інтеграції на перших етапах виступили ті представники політичної еліти країн Європи (євролобісти), які бачили в наднаціональному об'єднанні запоруку підвищення конкурентоспроможності європейських товарів і, головне — важіль успішного протистояння американській економічній експансії. Та суть колізії полягала в тому, що ідентифікація суб'єктів підготовки та ухвалення політичних рішень в ЄС, як і раніше, прив'язана до національного рівня, у той час як зміст цих рішень має наднаціональний характер. Тож сама політична еліта європейських країн, які визначили для себе перспективним вектор інтеграції через конфлікт інтересів і цінностей, диференціювалася на «євролобістів-оптимістів» і «євроскептиків».

Власне тому у визначенні вектора європейського будівництва важлива роль належить інтелектуально-політичній

<sup>1</sup> Европа перемен: концепции и стратегии интеграционных процессов / под ред. Л. И. Глухарева. — М., 2006; Стрежнева, М. В. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления / М. В. Стрежнева // Международные процессы. Журнал теории междунар. отношений и мировой политики. — 2005. — Т. 3, 1 (7). Январь-апрель.

суперечці на рівні конкуренції ідей, що відображає зіткнення позицій політичної еліти, та опосередковано (через ЗМІ та кампанії по втіленню інтеграційних кроків) формує безпосередній життєвий досвід спілкування пересічних громадян у межах «великої Європи». Звідси ж модель «результативної демократії», мета якої досягти легітимації в соціумі системи євровідносин через ухвалення ефективних рішень, стала вимагати активізації суспільно значущих демократичних інститутів, наприклад, референдумів<sup>1</sup>. На рівні Євросоюзу наявність цих інститутів розглядали як критерій легітимності системи, що служить меті одержання більш ефективних результатів від громадян.

Проте посилення інтеграційних процесів зіткнулося з відцентровими тенденціями в політиці та національній свідомості європейських суспільств, активізацією ксенофобії та націоналізму. Крім того, на шляху побудови спільного європейського комплексу постали інші об'єктивні труднощі: мовна, культурна, етнічна, релігійна специфіка; національні особливості державно-правових і адміністративних систем; відмінності у рівнях економічного і соціального розвитку окремих регіонів; вимоги збалансованості щодо розвитку інтеграції «углиб» та «вшир»; пошук компромісів між економічним зростанням (нині ж — кризою) і соціальною справедливістю, між національними прагненнями і геополітичними інтересами.

Ці фактори були соціологічно підтверджені ще наприкінці 90-х років, засвідчивши невисокий рівень інтересу європейців до проблем загальноєвропейської політики. За даними опублікованого Європейською комісією опитування 1996 року, лише 48 % громадян (проти 94 % еліти, що приймає рішення на рівні ЄС) оцінили членство своєї країни в ЄС як «добру справу»; тільки 45 % людей (а представників еліти — 90 %) вважали, що входження до ЄС принесло їх країні позитивні результати<sup>2</sup>. Пояснення цих відмінностей полягають у тому, що

<sup>1</sup> Референдуми в Європейському Союзі / за ред. Д. С. Ковриженка. — К. : ФАДА, Лтд, 2007. — С. 35–46, 63–69.

<sup>2</sup> European Commission Summary Report. Top Decision Makers Survey. — Eurobarometer, Brussels, 1996. — P. 4–5.

загальні орієнтири і завдання можуть об'єднати представників європейського «політичного класу», які дотримуються близьких ідейно-політичних цінностей, «європейського» стилю життя та ін. Пересічні громадяни займають положення більш пасивних спостерігачів і формулюють свою позицію тоді, коли конкретні заходи ЄС позначаються на безпосередніх інтересах груп, до яких вони належать, або спричиняють помітні зміни у повсякденному житті.

Отже, у центрі наукових дискусій щодо забезпечення керованості Євросоюзу постало питання про тенденції здійснення впливу на його політичну систему: по-перше, з боку зацікавлених груп, які сприяють або чинять опір процесу її становлення; по-друге, через слабкість легітимного статусу ЄС в уявленнях пересічного громадянина Європи, як вважає частина політичної еліти (так звані «євроскептики»), котрі побоюються обмеження національних суверенитетів; і по-третє, через проблему «дефіциту демократії» в ухваленні рішень, яку на рівні структур ЄС намагаються долати завдяки розширенню каналів доступу до процесів управління різних «груп інтересів».

Оновлення політичного простору Європи на межі ХХ–ХХІ століть відбувалося шляхом висунення багатьох нових акторів — «груп інтересів», через артикуляцію нових механізмів їх впливу на процес ухвалення рішень. Вже у 80-ті роки «групи інтересів» перетворилися на ініціаторів та активних учасників інтеграційних заходів, які раніше були прерогативою національних урядів і наднаціональних структур — органів ЄС. У результаті європейське будівництво набуло характеру «комплексного багатовимірного процесу», що спирався на «транснаціональні мережі, соціальні рухи і відносини, що поширюються практично на всі сфери людської діяльності»<sup>1</sup>. Більшість «єврогруп інтересів» задіяні на різних рівнях підготовки і ухвалення політико-правових рішень — від місцевого, регіонального до національного і

---

1 Hueglin, T. The Transformation of Governance in the European Union. Towards a Federal Order of Europe? / T. Hueglin. — Paper for presentation at XVIII PSA World Congress. — Seoul, 1997. — P. 3.

наднаціонального, входячи до складу політичних об'єднань різної конфігурації, що взаємодіють з інститутами ЄС. Усе значнішу роль відіграють неформальні соціогуманітарні, економічні, культурні відносини, з погляду на якісно інший рівень завдань, що стоять перед євроспільнотою. Зокрема, співтовариства, утворені для підтримки конкретних вимог (наприклад, законодавчого регулювання певних напрямів європолітики), є більш сталими і чіткими за складом, ніж широкі коаліції на підтримку загальноєвропейських вимог у соціальній сфері.

Але такий багаторівневий, гетерогенний механізм, що є також політично фрагментованим, не має єдиного центру влади, тож забезпечити виконання встановлюваних «правил гри» може тільки остаточна легітимізація політико-правової системи ЄС. Так заявляють науковці, що досліджують ідейні дискусії й конфлікти євроінтеграції, наполягаючи на позанормативній оцінці легітимності наднаціонального рівня керованості; адже мова йдеться про рівень і характер уявлень різних соціальних груп щодо конституційної (політичної) системи, яку зіставляють з «ідеальною» референтною моделлю, близькою певній спільноті<sup>1</sup>.

Сфера нормотворчості Європарламенту розширювалась передусім у галузі спеціального регулювання, що безпосередньо зачіпало інтереси конкретних груп. Характерною рисою моделі управління в ЄС є визнання й позитивне ставлення до лобізму як механізму «просування інтересів», способу доведення позицій зацікавлених груп. Розробка масштабних політико-економічних рішень, зокрема, введення єдиної валюти, безумовно перебувало у полі взаємодії впливових учасників процесу прийняття рішень — лобістських угруповань різної конфігурації. Сприятливе ставлення до лобізму в ЄС підвищило роль лобістських практик; і хоч наднаціональна і регіональна складові процесу євроінтеграції зростають, але національний рівень залишається пріоритетною сферою лобістських зусиль.

<sup>1</sup> Див.: Jachtfuchs, M. Ideals and Integration. Conflicting Models of a Legitimate Political Order / M. Jachtfuchs, T. Diez, S. Jung. — Paper for presentation at the XVIII PSA World Congress. — Seoul, August 1997.

Так, 1996 року у Великій Британії був уперше опублікований реєстр депутатів із вказівкою доходів від лобістської діяльності як членів парламенту. Спроби розробити відповідний кодекс робилися також в Італії (у межах кампанії боротьби з корупцією), проте вони виявлялися безрезультатними.

Крім того, зацікавлені групи могли претендувати на виконання функцій представницької демократії, артикулюючи і репрезентуючи інтереси громадян, їх співтовариств та об'єднань. Але самоідентифікація з Європою, якщо й присутня, то залишається вторинною — на рівні загальних системних цінностей (демократія, свобода особистості, права держава, єдина культурна спадщина), які вкорінені у національних традиціях європейської політичної культури. За умов дефіциту широкого громадського представництва на наддержавному рівні ЄС (хоча демократія залишається найважливішою незмінною цінністю європейських суспільств<sup>1</sup>), «групи інтересів» мають підстави розраховувати на те, щоб бути почутими політико-правовими інститутами Євросоюзу, які потребують плебісцитарного підтвердження своєї легітимності.

Власне колізійна проблема перерозподілу повноважень між національно-державним і загальноєвропейським рівнями влади та між суб'єктами цих відносин містить серйозні виклики національним інтересам, утворює правові колізії та політичні конфлікти, оскільки процес євроінтеграції та розбудови інститутів ЄС частково трансформував і продовжує змінювати зміст національних суверенітетів. Зрештою, серед політичних експертів склалися дві суперечливі, біполярні оцінки перспектив розвитку Євросоюзу.

Перший — позитивний «сценарій» — ґрунтується на тому, що існує об'єктивна тенденція розвитку євроінтеграції та інтернаціоналізації регулювання через незворотні глобальні зрушення та відповідні потреби економічних і зовнішньополітичних відносин. Тож посилення взаємозалежності економік і регіональних зв'язків на рівні гуманітарних інституцій стимулювало Європу до вирішення

<sup>1</sup> Див., напр.: Шумпетер, И. Капитализм, социализм и демократия / И. Шумпетер. — М., 1995. — С. 332–354.



проблеми міждержавної взаємодії. Суверенні країни Європи все ще зберігають ключові позиції у процесі прийняття рішень, але їх дії набули більш компромісного, опосередкованого характеру. Інтеграційний процес має свою внутрішню логіку, динаміку і відповідно — потенціал саморозвитку. Якщо він набере так звану «критичну масу», то стане незворотним, менш залежним від зовнішніх чинників, які не зможуть його припинити.

Другий — песимістичний «сценарій» — надає здебільше негативні оцінки перспективам євроінтеграції з погляду на національні інтереси і націоналізм. Як доводять окремі вчені, в Європі відбувається «ерозія» державного суверенітету на користь комунітарних (економічних, політичних, правових, оборонних) структур. Все частіше звучать прогнози, що передікають занепад національної держави як головного політичного інституту новітньої історії: «Розмивання держави відбувалося і «зверху», і «знизу», — вважає політичний історик Е. Хобсбаум, — вона поступалася прерогативами на користь різних наднаціональних структур ...втрачала свою монополію на організацію ефективного функціонування влади... і свої привілеї в межах власних кордонів, через нездатність забезпечити особисту безпеку та насущні потреби громадян»<sup>1</sup>.

Проте, національні держави-члени Євросоюзу не перебувають у стані регресу чи відмирання, просто вони частково змінили свої функції; та цей процес буде продовжуватись і надалі. Настрої ж незадоволення значної частки населення Європи щодо централізації політичних процесів у ЄС (особливо через останнє масштабне розширення 2004 р., яке не врахувало реальної готовності країн-кандидатів) дозволяють припустити, що ця організація підійшла нині до тих меж, які фіксують певне уповільнення наднаціональної інтеграції або початок переходу до нової моделі — більш децентралізованої, міжурядової та конфедеративної.

<sup>1</sup> Цит. за: Семененко, И. С. Новая модель политической системы? К вопросу об уровнях власти и управления в Европейском Союзе в свете российских проблем / И. С. Семененко // Политические институты на рубеже тысячелетий. — Дубна : Феникс Плюс, 2009. — С. 242.