

ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ РІШЕНЬ У КОНТЕКСТІ ФРАКЦІОНАЛІЗАЦІЇ ЄС

У статті розглядаються основні чинники процесу прийняття політичних рішень у Європейському Союзі в контексті фракціоналізації об'єднання та відносин між його центром і периферією. Досліджується ступінь впливу різноманітних держав-членів Співтовариства на цей процес, залежно від їх економіко-політичних, географічних і соціокультурних характеристик.

Ключові слова: Європейський Союз, прийняття політичних рішень, фракціоналізація, багаторівневе переплетення, храмові опори ЄС, центр-периферія, Лісабонський договір.

Головко В.М.

ФАКТОРЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В КОНТЕКСТЕ ФРАКЦИОНАЛИЗАЦИИ ЕС

В статье анализируются механизмы и системы принятия политических решений в Европейском Союзе в контексте структурной фракционализации сообщества, связей между центром и периферией. Исследуется степень влияния различных государств-членов Сообщества на этот процесс, исходя из их географического расположения, цивилизационных, экономико-политических и социокультурных характеристик.

Ключевые слова: Европейский Союз, принятие политических решений, фракционализация, многоуровневое переплетение, центр-периферия, Лиссабонский договор

Golovko V.

FACTORS OF POLITICAL DECISION MAKING IN THE CONTEXT OF THE EU FRACTIONALIZATION

This text deals with main factors in the EU political decision making process in the context of its fractionalization. The main role of "center - periphery" relations within the EU and the degree of influence of its particular members in terms of geographical location, economic, political and sociocultural features in this process is underlined.

Key words: European Union, political decision making, fractionalization, multi-level governments, center-periphery, Treaty of Lisbon.

На сучасному етапі розвитку Європейського Союзу роль його окремих членів в процесі „decision making” є досить складною, і в той же час цікавою сферою вивчення, що пов’язане в першу чергу зі своєрідною інституційною реконструкцією Співтовариства, що відбувається в даний час. У її рамках з’являються нові та трансформуються існуючі механізми і конфігурації співпраці, що зумовлює появу принципово нової системи координат, яка пов’язує наднаціональні структури і національні держави. У цих умовах вивчення ролі і місця окремих країн Європи в процесі ухвалення політичних рішень є вельми перспективним напрямом європейських студій.

Загалом проблемі прийняття політичних рішень в ЄС присвячені роботи багатьох західних дослідників, зокрема таких як Д. Дайнен [1], С. Кекеле, Дж. Макнатан [2], М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох, А. Бенц [3], С. Гоці [4]. Водночас у нашій країні ця

проблематика практично не розроблена, а перекладні зарубіжні дослідження потрапляють до України із запізненням у 2-3 роки після свого виходу і за цей час встигають морально застаріти. Загалом такий стан речей є наслідком того, що український теоретичний простір європейських студій має досить неглибокий характер. Основна увага вітчизняних науковців зосереджена на проблемах взаємин України і ЄС, тоді як фундаментальні питання функціонування співтовариства часто залишаються поза дослідницьким дискурсом. На теперішній час в українській політичній теорії немає наукових праць оглядового і узагальнюючого характеру, присвячених зазначеній проблемі і необхідні дані доводиться збирати буквально по частинах, використовуючи в основному публіцистичні джерела та оригінальні дослідження західних політологів.

Виходячи з наявних результатів дослідницької діяльності, можна умовно виділити дві моделі, за допомогою яких іноземними науковцями описується характер взаємозв'язку національного і наднаціонального у процесі прийняття політичних рішень в Європейському Союзі, а також аналізується роль окремих членів Спільноти у цьому процесі. Перша з них посилається на „храмову структуру” ЄС і трактує діалектику взаємин загальноєвропейських інститутів і національних держав-членів в рамках існуючих „трьох опор” Співтовариства. Згідно з нею, в межах першої опори роль інститутів Європейського Союзу визначальна і рішення тут приймаються „методом співтовариства”. До цієї сфери компетенції відносяться питання, що стосуються, зокрема спільного ринку, митного союзу, єдиної валюти (при збереженні власної валюти деякими з членів), загальної сільськогосподарської політики і загальної риболовецької політики, деякі питання міграції і біженців, а також політики зближення (*cohesion policy*). Вказується, що у другій і третій опорах роль інститутів ЄС мінімальна і рішення приймаються здебільшого державами-членами ЄС. Наголошується, що в результаті Ніщського договору (2001 рік) деякі питання міграції і біженців, а також питання забезпечення гендерної рівності на робочих місцях були перенесені з другої в першу опору, як наслідок, роль інститутів ЄС у вирішенні цих питань посилилася. Слід зазначити, що подібна модель підходить до проблеми із формалізованої точки зору, не враховуючи більшості нюансів досить такого складного і багаторівневого процесу „decision making”. До того ж, після набуття чинності Лісабонським договором, храмова структура ЄС припиняє своє існування, що робить такий підхід неактуальним.

Друга модель виділяє у процесі прийняття політичних рішень в ЄС два виміри – інституціональний (розробка і прийняття політичного рішення на інституціональному рівні Союзу – між Єврокомісією, Європарламентом і Радою міністрів ЄС) і міжнаціональний (дискусії і консультації на міждержавному рівні між країнами-членами об'єднання із можливим застосуванням неформальних практик). При цьому в більшості випадків спостерігається взаємопроникнення і переплетення описаних вимірів – політичні актори, включені до інституціональної схеми ЄС (європарламентарі, єврокомісари, євробюрократи), діють згідно національних інтересів своїх держав, що досить-таки часто приводить до управлінської кризи та дезорганізації загальноєвропейських владних структур [1, с. 352-354]. Ця модель тотожна поширеному в літературі поняттю „багаторівневе переплетення”, серед дослідників якого слід назвати передусім А. Бенца і Ф. В. Шарпра [3, с. 208-232]. У їх роботах вказується, що таке явище як багаторівневе переплетення ускладнює інституціональний ландшафт ЄС і може негативно позначитися на підсумковому результаті процесу „decision making”. Очевидно, що другий підхід є більш гнучким та багатограним, оскільки враховує не лише формальний розподіл повноважень і сфер впливу, але й процеси неформальних консультацій, переговорів і вироблення загальних позицій різними суб'єктами політичного процесу в Європейському союзі. Модель багаторівневого переплетення цілком відповідає природі ЄС як гетерогенного утворення із безліччю складних внутрішніх зв'язків [3, с. 208-232].

Утім, незважаючи на очевидні плюси, поза фокусом цього підходу залишаються деякі важливі чинники процесу прийняття політичних рішень в ЄС. Серед них – вплив на

нього окремих національних держав-членів Європейського Союзу, залежно від їхніх географічних, економічних та соціально-політичних характеристик, а також актуальне питання включення в загальноєвропейський процес „decision making” країн континентальної периферії – зокрема, держав Центральної і Східної Європи. Щоб проаналізувати ці аспекти європейського процесу прийняття політичних рішень, доцільно звернутись до поняття „фракціоналізація”, яке поступово входить до наукового лексикону західних політологів.

Термін „фракціоналізація” (*fractionalization*) у буквальному сенсі означає розділення певного цілого об’єкту на окремі частини або фракції. У контексті ж європейських студій слід розуміти це поняття як виникнення серед країн-членів ЄС неформальних політичних об’єднань і груп на основі спільних інтересів. Начасі цей процес виступає однією з визначальних рис Спільноти. У рамках цього поняття виділяють декілька категорій, найважливішою з яких, безумовно, є лінії або розломи фракціоналізації, тобто такі риси, що виокремлюють одні групи держав від інших. У сучасній Європі найголовнішою з них можна вважати цивілізаційну лінію, або лінію „центр-периферія”.

Тут необхідно зробити невеличкий відступ, проливши світло на формування території сучасного Європейського союзу. Історично геополітичним центром середньовічної Європи був т.зв. „пояс міст”: у теорії С. Роккана – це умовна вертикальна лінія від Північного моря до Апеннін, що була розташована вздовж Рейну на території Ельзас-Лотарингії, німецьких князівств, Ломбардії, а також Південних і Північних Нідерландів. Навколо цього поясу відбувається формування потужних національних держав – Англії, Франції, Німеччини. В епоху промислової революції XVII-XIX ст. саме в цьому регіоні формуються перші центри капіталістичної економіки, концентруються фінансові ресурси, створюються потужні виробничі бази, відбувається інтенсивна урбанізація. Водночас території Центральної і Східної Європи, зокрема нинішні Польща, Литва, Латвія, Естонія, Румунія та ін. залишаються за рамками цих процесів, і, як наслідок, переходять в область периферії, поступово потрапляючи до сфери впливу трьох континентальних імперій – Австро-Угорщині, Росії і Німеччини. В епоху Просвітництва ці країни не завжди включалися навіть до складу „європейського цивілізаційного простору” як такого. Наприклад, мандрівник із Західної Європи, що пересікав Віслу в XVIII ст. на шляху з Парижу до Санкт-Петербурга вважав, що виїхав за межі ойкумени, оскільки на східному березі цієї польської річки його зустрічали засніжені пустелі і похмурі ліси, з рідкими людськими поселеннями, позаяк на західному – вирувало життя. „Ментальний” кордон Європи в ті часи проходив приблизно по лінії Гданськ – Краків.

Подальший перебіг подій лише поглибив розрив між західною континентальною Європою та її східними територіями. У XX столітті Польща, Румунія, Чехія і Словаччина входили в зону радянського впливу, будучи членами Організації Варшавського Договору, а Прибалтика була територією безпосереднього суверенітету СРСР. Лише оксамитова революція 1989 року і розпад соціалістичної системи дозволили державами Центральної і Східної Європи повернутися до побудови своєї європейської ідентичності.

Подібна логіка цивілізаційного розвитку Європи багато в чому зумовила нинішній внутрішній устрій ЄС. Більшість науковців схильна описувати стосунки всередині нинішнього Європейського Союзу за допомогою моделі „центр-периферія”. Серед прибічників даного підходу можна виділити як російських (зокрема, І. Бусигіна [5]), так і зарубіжних (наприклад, Т. Гроссе [6]) дослідників. При цьому ядром – центром виступають держави Західної Європи – Франція, Великобританія, Німеччина, Італія і країни Бенілюксу з високою концентрацією фінансових, економічних, соціальних і політичних ресурсів, фактичні засновники ЄС, т.зв. „держави Старої Європи”. Країни Південно-Західної Європи і держави Середземноморського басейну, такі як Португалія, Іспанія, Греція серйозно відстають в плані, в першу чергу, власної політичної значущості, а також економічних можливостей, промислового і людського потенціалу. Периферійність ж країн Центральної і Східної Європи визначається сукупністю географічних чинників

разом із політичними і економіко-соціальними показниками, в першу чергу, такими як обсяг ВВП на душу населення, частка сільського господарства в економіці, частка зайнятих у сільському господарстві працівників і так далі. При цьому сама східноєвропейська периферія вельми неоднорідна за своїм соціально-політичним і економічним розвитком, наприклад, такий показник як рівень безробіття в Польщі, Румунії, Литві або Естонії, істотно відрізняється [5]. Країни Балтії не можуть похвалитися наявністю важкої промисловості, водночас Чехія має розташовані на своїй території одні з найпотужніших машинобудівних концернів у Європі.

Зрештою, з еволюцією Європейський Союз перетворився з обмеженого в своїх кордонах досить компактного економічного і політичного блоку держав приблизно одного рівня розвитку на гетерогенне концентричне об'єднання з безліччю включених в нього територіальних структур. Масштабне розширення ЄС в 2004 і 2007 роках (включення 12 країн) додало до існуючої південно-західної периферії співтовариства ще й східну периферію [5]. Включення в глобальний європейський простір країн, що відрізняються від ядра ЄС за низкою характеристик і часткова периферізація Співтовариства, спричинили виникнення перших ліній фракціоналізації і структуризації цього феномену.

Нерівномірність історичного розвитку і відмінності в економічних і соціальних показниках привели до того, що зараз у процесі прийняття політичних рішень в Європейському Союзі домінують країни ядра. При цьому, як ми пам'ятаємо, існуюча у цьому процесі система багаторівневого переплетення включає як формальні інституційні, так і неформальні політичні практики, причому останні, завдяки своїм основам (опора на політичний авторитет, економічну потужність, чисельність населення), надають додаткові важелі впливу цим державам. Також країни „старої Європи” мають значне представництво в інституційних структурах за рахунок пропорційної моделі розподілу кількості голосів. Наприклад, згідно з Ніщцьким договором, кількість голосів у Раді ЄС від Німеччини, Англії, Франції та Італії складала по 29, у Європарламенті ці країни мають по 99 представників (Німеччина) та 72 представники (Англія, Франція та Італія). Серед країн східної периферії найбільшу кількість мала Польща (27 голосів у Раді ЄС та 50 европарламентарів).

Усі ці особливості зумовлюють той факт, що, на думку польського дослідника Т. Гроссе, автора монографії „Європа на роздоріжжі”, зараз відбувається поступове втілення проекту інтеграції Європейського Союзу на основі „міжнародної моделі” (*modela międzynarodowa*) з домінуванням країн ядра і вкрай слабкою представленістю інтересів периферійних держав [6, с. 200-207].

Намагаючись підсилити свою політичну значущість всередині співтовариства, останні можуть просити підтримки зовнішніх акторів, наприклад, США. До зміни уряду в 2007 році Польщу в західній пресі називали 51-м штатом США, через підтримку більшості ініціатив адміністрації Дж. Буша-молодшого та лобювання інтересів цієї країни у структурах ЄС. До сих пір вирішується питання про розміщення стратегічних озброєнь американців на території держав Центральної і Східної Європи, що, на думку місцевих урядів, дозволило б підвищити геополітичну важливість цих країн і посилити їх оборонну здатність. Зараз можна сказати, що саме Польща і Чехія виступають головними європейськими „порушниками спокою”, демонструючи свою незгоду з поточним станом речей. Як приклад можна навести довгі і наполегливі дебати відносно Лісабонського договору, який у Чехії і Словаччині вважали загрозою своїй правовій системі (прецедент із декретами Бенеша). При цьому, як вказується, представники цих держав звертали увагу на те, що текст договору фактично нав'язувався ним Брюсселем без попередніх консультацій.

Безумовно, минулорічні тривалі дискусії щодо Лісабонського договору і виборів Президента і Представника по закордонних справах ЄС пожвавили спори про те, які держави Європи мають більшу політичну вагу в об'єднанні і вплив на процес прийняття політичних рішень. Вибори Президента ЄС 19 листопада 2009 року навіть призвели до

конфлікту всередині політичного істеблїшменту Спїльноти. Один із кандидатів, що відкрито підтвердив свої домагання на пост президента ЄС, екс-президент Латвії Віке-Фрейберга, навіть заявила що „Євросоюз повинен припинити працювати як колишній СРСР” [7], маючи на увазі секретність і непрозорість процесу вибору президента співтовариства, і зрештою, на неформальному саміті глав держав Союзу Президентом був обраний колишній прем’єр-міністр Бельгії Херман ван Ромпей. При цьому як відзначають оглядачі, рішення було прийняте кулуарним способом на основі домовленостей між провідними державами Європейського Союзу [7].

У той же час необхідність серйозних структурних змін в співтоваристві назріла давно і поява Лісабонського договору повинна зіграти тут скоріше позитивну роль. Більшість дослідників вельми критично відкликаються про нинішню модель ухвалення політичних рішень, а за словами С. Кекеле і Д. Макнайтана, вона і зовсім є „інституціональною шизофренією” [2]. Причину цього науковці вбачають у походженні основних інститутів Європейського Союзу, які є результатом компромісів і взаємних поступок, а не продуктами реалізації довготривалої стратегії. Існуючий інституціональний ландшафт спільноти базується на Маастрихтських угодах і Амстердамському договору, які встигли застаріти і неспроможні відповісти на виклики сучасності, в тому числі на такі, як зростання кількості членів ЄС і розвиток процесу фракціоналізації. Виправити ситуацію повинен більш чіткий розподіл повноважень і важелів управління всередині співтовариства, поліпшення громіздкої системи прийняття рішень і усунення „дефіциту демократії”, що і проголошується кінцевою метою прийнятої угоди.

Серед політичного істеблїшменту ЄС існує надія, що Лісабонський договір на довгі роки кристалізує інституціональну структуру співтовариства. Згідно з поширеною в Брюсселі думкою, він успішно завершує адаптацію ЄС до розширення на схід і стане для розширеного Євросоюзу еквівалентом Римського договору 1957 років, який протягом майже 30 років визначав функціонування Європейського економічного співтовариства. Зняття з порядку денного питання інституціонального реформування ЄС дозволяє останньому зосередитися на трьох фундаментальних викликах: подоланні відставання в соціально-економічному розвитку нових держав-членів, зокрема через реформу загального бюджету; розблокуванні процесу розширення Євросоюзу на країни Західних Балкан; встановленні поглибленої асоціації з країнами Східної Європи і Закавказзі. Також Лісабонська угода дозволяє повноцінно включити в систему прийняття політичних рішень національні парламенти країн-учасниць об’єднання, що позитивно позначиться на легітимізації цього процесу в очах пересічних громадян європейських країн, і, можливо, додатково вплине на місце і роль в ньому периферійних держав. Поряд з цим, деякі експерти визначають Лісабонську угоду як таку, що навпаки надає ще більше переваг і важелів державам „старої Європи”, зокрема, О. Коломієць говорить, що у ньому „...відверто передбачено зміщення політичного впливу під час голосувань на користь великих країн як для ухвалення, так і для блокування рішень” [9].

Утім і наразі, на думку, Т. Гроссе, ключові політичні рішення в Європейському Союзі, особливо що стосується інституціональних перетворень, приймаються обмеженим колом держав ядра, тоді як інтереси периферійних держав не знаходять свого відображення в нинішній багаторівневій конфігурації процесу прийняття політичних рішень [6, с. 469-471]. У перспективі ж цілком реальною можна уявити трансформацію існуючої системи за допомогою зміни моделі управління співтовариством і перерозподілу політичного впливу. Це може відбутися внаслідок розвитку федералістських прагнень і концентрації важелів управління в єдиному загальноєвропейському центрі. Перехід до переважно федералістської схеми керування ЄС дозволить суттєво зменшити вплив національних інтересів на прийняття політичних рішень, додавши, таким чином, динамізму і стратегічної направленості цьому процесу.

Що ж стосується аналізу і вивчення процесу прийняття політичних рішень в ЄС, на нашу думку, поряд із визначеними у західному науковому доробку підходами, доцільно

використовувати і модель на основі феномену фракціоналізації, запропоновану у поточній роботі, позаяк вона дозволяє розглянути процес „decision making” у контексті взаємин національних держав та їх місця і ролі у спільноті. Безумовно, вона потребує свого вдосконалення, наприклад, подальшого виділення та розгляду інших ліній фракціоналізації, наявних у сучасній Європі, а також вироблення чіткої методологічної основи дослідження. Все це разом може стати основою повноцінної інструментарію, який допоможе глибше зрозуміти протікаючі всередині Європейського Союзу процеси.

ЛІТЕРАТУРА

1. Дайнен Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції / Д. Дайнен. – К.: К.І.С., 2006. – 696 с.
2. Истомин И. Европейский союз в мировой политике [Електронний ресурс] / И. Истомин. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/eighteenth/017.htm> (перевірено 17.01.2010).
3. Європейська інтеграція / Укладачі М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох. – К.: НаУКМА, 2007. – 394 с.
4. Гоці С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження / С.Гоці. – К.: К. І. С., 2007. – 208 с.
5. Бусыгина И. Расширение Европейского союза с точки зрения подхода „центр-периферия” / И.Бусыгина // Космополис – № 1(7) – 2004. – С. 46–55.
6. Grosse T. G. Europa na rozdrożu / T. G. Grosse. – Warszawa: Instytut spraw publicznych, 2008. – 488 s.
7. Вике-Фрейберга: выборы президента ЕС проходят в „советском стиле” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rus.delfi.lv/news/daily/politics/vike-frejberga-vybory-prezidenta-es-prohodyat-v-sovetskom-stile.d?id=28017095> (перевірено 17.01.2010).
8. Вахудова А. М. Нерозділена Європа: демократія, важелі впливу та інтеграція після комунізму / А. М. Вахудова. – К.: НаУКМА, 2009. – 379 с.
9. Коломієць О. „Силовий” варіант ЄС / О. Коломієць // Дзеркало Тижня. – № 20 (748) 6–12 червня 2009.
10. Turnovec Fr. National, Political and Institutional Influence in European Union Decision Making. // AUCO Czech Economic Review 2 (2008) 154–173.

© Головка В.М., 2010