

УДК 327.39:061.1ЄС+327

ПАЛАГНЮК Юліана Вікторівна,

канд. політ. наук, доц.,

докторант Чорноморського держ. ун-ту ім. Петра Могили

**ЕВОЛЮЦІЯ ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ:  
ДЕРЖАВНО-УПРАВЛІНСЬКИЙ АСПЕКТ**

Досліджується еволюція теоретичних засад об'єднання Європи після Другої світової війни. Надається характеристика теоріям і концепціям ХХ ст. з погляду результатів європейської інтеграції ХХІ ст. Розглядається державно-управлінський аспект еволюції теорій євроінтеграції.

Ключові слова: європейська інтеграція, теорії, концепції, державне управління.

***Палагнюк Ю. В. Эволюция теоретических основ европейской интеграции:  
государственно-управленческий аспект***

Исследуется эволюция теоретических основ объединения Европы после Второй мировой войны. Предоставляется характеристика теориям и концепциям ХХ в. с точки зрения результатов европейской интеграции ХХІ в. Рассматривается государственно-управленческий аспект эволюции теорий евроинтеграции.

Ключевые слова: европейская интеграция, теории, концепции, государственное управление.

***Palagnyuk Y. V. Evolution of theoretical bases of european integration: state-management aspect***

Evolution of theoretical principles of the union of Europe after the Second World War is investigated. The description of theories and concepts of XX century from the point of the results of the European integration in XXI century is given. The public administrative aspect of the evolution of the European integration theory is considered.

Key words: european integration, theories, concepts, state governance.

**Постановка проблеми.** Ідея об'єднання Європи та управління має давні історичні корені і бере свої початки від Римської імперії Юлія Цезаря до пізніших спроб об'єднання Європи силою Наполеоном Бонапартом, а також А. Гітлером. До думки про об'єднання Європейського континенту зверталися такі видатні мислителі, як Ж.-Ж. Руссо, І. Кант та ін. Зважаючи на те що ідея європейської інтеграції не є новою, наголосимо на тому, що саме після Другої світової війни те об'єднання Європейського континенту, яке стало початком створення Європейського Союзу в його сучасній формі, можна назвати найбільш успішною та найбільш досліджуваною спробою європейської інтеграції. При цьому важливою є характеристика теоретичних засад інтеграції в Європі, яка досягла такого рівня, на якому управлінський аспект як практики, так і теорії функціонування ЄС стає все більш вагомим.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Останні дослідження і публікації у сфері теорії європейської інтеграції належать таким західним вченим, як: Дж. МакКормік, А. Стааб, Дж. Піндер, С. Хікс та ін. Головний же внесок в узагальнення теорій європейської інтеграції зробив британець Б. Росамонд, який опублікував монографію «Теорії європейської інтеграції». Вітчизняні вчені з політичних, історичних наук та державного управління також аналізують і характеризують теоретичні основи євроінтеграції, які досліджують західні науковці. Однак наголос на дослідженні теоретичних засад не тільки на основі засновників теорії європейської інтеграції – Д. Мітрані, Ж. Моне, А. Спінеллі, Е. Хаас та ін., – але й сучасних західних дослідників, які надають характеристику теоріям і концепціям ХХ ст. з погляду результатів інтеграції в Європі у ХХІ ст., є недостатньо вирішеною частиною в дослідженнях вітчизняних науковців з державного управління. Особливу ж увагу слід приділити саме управлінському аспекту еволюції теорій євроінтеграції в цьому контексті.

**Мета статті** полягає в аналізі еволюції теоретичних основ європейської інтеграції для характеристики їх управлінського аспекту, що є особливо актуальним на сучасному етапі процесу євроінтеграції.

**Виклад основного матеріалу.** Після Другої світової війни теоретичні дискусії з приводу сутності та форми європейської інтеграції, як класифікує дослідник А. Стааб, розділилися на два протилежних погляди. Прибічники «максималістського» погляду на європейську інтеграцію (головний представник – А. Спінеллі) закликали до

створення федералістського устрою Європи з метою заснування Сполучених Штатів Європи, тобто створення економічного й політичного союзу. Прибічники «мінімалістського» погляду на майбутнє Європи (головний представник – У. Черчилль) погоджувались на менш тісну співпрацю між європейськими державами, засновану переважно на торговельних зв'язках між незалежними державами Європи, тобто економічний союз [10, р. 4 – 5].

У. Черчилль менш ніж через півтора роки після закінчення Другої світової війни у промові в м. Цюрих сказав: «ми маємо тепер будувати свого роду Сполучені Штати Європи ... першим кроком має стати партнерство між Францією та Німеччиною ... Франція та Німеччина повинні взяти на себе ініціативу разом» [8, р. 5] (тут і далі переклад наш. – Ю. П.). А. Стааб наголошував на тому, що хоча У. Черчилль назвав свій проект «Сполучені Штати Європи» і закликав до їх створення у своїй відомій промові, однак він не мав на увазі створення федералістської держави на європейському континенті. Натомість А. Спінеллі навіть написав чорновий варіант конституції для федеральної Європи під час свого ув'язнення за часів режиму Б. Муссоліні [10, р. 4 – 5]. А. Спінеллі, італійський політик, який пізніше став Європейським Комісаром та членом Європейського Парламенту, вважав за необхідне створення незалежних інститутів ЄС, які б становили політичний центр європейської інтеграції, що просував би ідею подальшої інтеграції. В іншому разі, вважав А. Спінеллі, процесом європейської інтеграції будуть керувати уряди держав-членів [5, р. 19].

Серед прибічників створення федеральної Європи був і Ж. Моне – французький політик, який став одним із батьків-засновників ЄС. Хоча Ж. Моне і підтримував створення федералізму в Європі, він вважав, що це має бути поступово досягнуто в кінці реалізації європейської інтеграції. Починаючи проект європейської інтеграції зі створення Європейського співтовариства вугілля та сталі у 1952 р. і поширюючи інтеграцію на інші галузі політики, Ж. Моне вбачав закінчення цього процесу у створенні Європейської федерації. Його підхід дістав назви «метод Моне» або «федералізм у розстрочку» [5, р. 19]. Сучасний дослідник А. Стааб зауважував, що ідея федеральної Європи А. Спінеллі та Ж. Моне почала втрачати свою актуальність з часом, коли ЄС почав розширюватися [10, р. 178]. Тим не менш і досі є багато прибічників об'єднання Європи в тісний політичний союз.

Як відзначав британський політик і дослідник Д. Маркуан, такі федеральні ідеї європейської інтеграції не були новими в Європі ХХ ст. Наприклад, німецький філософ І. Кант стверджував у ХVІІІ ст., що федерація держав-республік, яка постійно розширюється в Європі, може забезпечити вічний мир на європейському континенті. Перед Першою світовою війною німецький соціал-демократ К. Каутський закликав до створення Сполучених Штатів Європи з федеральним парламентом та армією. Крім того, у 1920-х рр. австрійський граф Р. Куденхофе-Калергі започаткував Пан-Європейський Рух, а у 1930-х р. французький міністр закордонних справ А. Бріан пропонував план об'єднання Європи [4, р. 30]. Отож, ідея створення федеральної Європи не була новою у ХХ ст., але знову набула актуальності через негативні наслідки Другої світової війни для європейських держав.

Одним із критиків федералізму став Д. Мітрані – британський науковець, який став родоначальником теорії функціоналізму. Він вважав найбільшим викликом для європейської інтеграції «об'єднати разом спільні інтереси всіх без нерозумного втручання у конкретні методи досягнення цього кожним» [6, р. 68]. Д. Мітрані стверджував, що федералізм був надто жорсткий у своїх рамках і що його важко буде досягти і підтримувати через політичний націоналізм [6, р. 155 – 156]. Теорію функціоналізму характеризував сучасний дослідник Б. Росамонд. При цьому він вважав націю-державу ірраціональною та переоціненою концепцією і ставив за мету знайти найбільш ефективний метод управління для того, щоб забезпечити справжні матеріальні потреби людей. Більшість прибічників функціоналізму вважали, що добробут людей легше досягти на наднаціональному рівні [9, р. 2].

Продовжувачем ідей Д. Мітрані став Е. Хаас – відомий американський політолог, професор Каліфорнійського університету, який опублікував книги «Об'єднання Європи: політичні, соціальні та економічні сили, 1950 – 1957» (1957) та «Поza нацією-державою: функціоналізм та міжнародна організація» (1968), що дало початок нефункціональній теорії європейської інтеграції. Е. Хаас був одним із перших науковців, які усвідомили, що усунення бар'єрів для вільного пересування грошей та людей без кордонів може трансформувати європейську державну систему. Він хотів зрозуміти, як і чому держави добровільно співпрацювали зі своїми державами-сусідами, розробляючи нові методи розв'язання конфліктів. Він дійшов висновку, що окрім співпраці, яка автоматично виникає з функціональних зв'язків,

інтеграцію потрібно було б спеціально заохочувати за допомогою політичних та економічних еліт, які діють за власними інтересами. Ці актори головним чином працювали на субнаціональному рівні (включаючи групи інтересів та політичні партії) і на наднаціональному рівні (нові регіональні інститути) [5, р. 21]. Е. Хаас стверджував, що, якщо дві чи більше держав домовилися про співпрацю в одній конкретній сфері діяльності і створили нову регіональну організацію для управління нею, всі переваги інтеграції не будуть відчуватися доти, доки співпраця не пошириться на інші взаємопов'язані сфери діяльності [1, р. 29]. Уряди невдовзі відчують, що перебувають під усе більшим регіональним тиском і є зобов'язаними надати більше влади регіональній організації. На думку неофункціоналістів, тоді інтеграція отримає власне самостійне життя («логіка експансії») з огляду на концепцію «переливання» (spillover), що описана науковцем Л. Ліндбергом у 1963 р. як процес, відповідно до якого «певна дія, пов'язана з конкретною метою, створює ситуацію, в якій початкову мету можна досягти лише шляхом вироблення інших дій, що, у свою чергу, створюють умови та потреби для ще більшої діяльності» [3, р. 10]. Ефект «переливання» сам Е. Хаас розумів як «феномен, завдяки якому співпраця між державами в одній сфері політики призведе до тиску співпраці в інших сферах політики» [1, р. 16].

Іншими представниками неофункціональної теорії були Ф. Шміттер, який публікував роботи разом з Е. Хаасом, С. Шайнгольдом, П. Тейлором, К. Дойч, а також Д. Най, який на початку 1970-х рр. звертав увагу на те, що намагання зрозуміти неофункціональну теорію були надто обумовлені інтеграцією в Європі. Беручи за основу твердження Е. Хааса, Д. Най переконував, що регіональна інтеграція створює інтегративний потенціал, що визначає той ступінь, до якого різні групи держав можуть стати успішними у своїх намаганнях, а це залежить від декількох умов: по-перше, економічної рівності та сумісності держав, що залучені до інтеграції; по-друге, взаємодоповнюваності еліт, або ж від ступеня дотримання однакових цінностей групами еліт, які контролюють економічну політику в державах-членах; по-третє, існування та діяльності груп інтересів, відсутність такої діяльності робила інтеграцію більш складним процесом; по-четверте, можливості держав-членів відповідати на потреби населення, що залежить від рівня внутрішньої стабільності в державі та дієспроможності виробників політики [7].

Неофункціоналізм, що домінував як теорія європейської інтеграції на початковому етапі цього процесу в 1950 – 1960-х рр., почав втрачати свою популярність на початку 1970-х рр., у тому числі, на думку сучасного дослідника Д. МакКорміка, через втрату віри у власну теорію самого теоретика Е. Хааса, який зазначав, що їх не вистачає прогностичних здібностей [5, р. 22]. Загалом Б. Росамонд охарактеризував неофункціоналізм як «теорію змін та трансформацій» [9, р. 2], а Д. МакКормік – як «теорію, відповідно до якої інтеграція в одній сфері діяльності зумовить тиск та політичну підтримку інтеграції в інших взаємопов'язаних сферах» [5, р. 21]. Вочевидь, функціоналізм, який дістав продовження в неофункціоналізмі, поступово почав втрачати свої позиції в поясненні інтеграційних процесів на Європейському континенті та в рекомендаціях щодо їх продовження, як і федералізм.

Доречно також звернути увагу на те, що на початку реалізації ідеї європейської інтеграції виникли дві концепції, яким чином цю ідею впроваджувати в життя: наднаціональний (supranationalism) та міжурядовий (intergovernmentalism) підходи. Відповідно до наднаціонального підходу європейські інститути та європейські галузеві політики є вищими за своїм статусом і владою за національні інститути. Прикладом є єдина європейська валюта. Міжурядовий підхід мінімізує створення нових політик та інститутів і провадить європейську інтеграцію через співпрацю між урядами держав-членів. Приклад – зовнішня політика ЄС [10, р. 5 – 6]

Представником міжурядового підходу у 1960 – 1980-х рр. був Стенлі Хоффман, а в 1990-х рр. – А. Моравчік, а також Алан Мілвард, Рольф Дарендорф, Хелен Валлас та інші вчені. Як характеризує міжурядовий підхід С. Хікс, над політикою ЄС домінують уряди держав-членів загалом та уряди «великих» держав-членів зокрема (особливо Німеччини, Франції та Великобританії). Уряди держав-членів мають чіткі «уподобання», чого вони бажають досягти на європейському рівні в кожній із головних сфер політик ЄС. Одним з основних суджень міжурядового підходу є те, що держави-члени уважні до того, які повноваження вони делегують наднаціональним інститутам, тобто інститутам ЄС. Крім того, інше твердження цього підходу полягає в тому, що кожна держава-член ЄС загалом виграє від процесу європейської інтеграції та політики ЄС [2, р. 16]. Як зауважує Б. Росамонд, «міжурядовий підхід розглядає міжнародну політику як і звичайну, але відповідно до нових умов» [9, р. 2], а саме – відповідно до нового в історії людства процесу інтеграції в Європі.

У 1990-х рр. А. Моравчіком був запропонований так званий ліберальний міжурядовий підхід, відповідно до якого уподобання держав-членів ЄС можуть змінюватися з часом залежно від сфери політики. Більш того, уряди держав-членів також мають суттєві ресурси в їх розпорядженні через великий державний апарат, а тому вони володіють інформацією про позиції інших акторів у політиці ЄС і про те, що може статися в результаті певного рішення ЄС [2, р. 16].

Концепція «багатошвидкісної Європи» (multi-speed Europe) була вперше запропонована в 1990-х рр. німецьким політиком В. Шнаубле і колишнім міністром закордонних справ Франції Д. Штраус-Каном. Вона полягала в тому, щоб дозволити внутрішньому ядру держав-членів ЄС (Франції, Німеччині, Бельгії, Нідерландам та Люксембургу) рухатися в напрямі більш тісної інтеграції одне з одним. На практиці ця асиметрія політик між державами-членами ЄС вже існує [10, с. 179]. Дослідник А. Стааб вважає, що в майбутньому є ймовірність того, що деякі держави-члени ЄС, які будуть незадоволені повільним темпом розвитку європейського проекту інтеграції, вирішать досягати своїх спільних цілей окремо від інших держав-членів ЄС. Тоді розпочнеться процес створення «союзу в межах союзу» [10, р. 178]. Схожими до концепції «багато швидкісної Європи» є концепція «Європи змінних геометрій» і концепція «Європи концентричних кіл», або «сходинкова інтеграція» Е. Балладюра.

Британською моделлю європейської інтеграції деколи називають концепцію «Європи вільної торгівлі». Відповідно до цієї концепції в майбутньому європейська співпраця повинна залишатися на міжурядовому рівні, а бажано – з правом вето держави-члена ЄС. Наріжним каменем цієї моделі є спільний ринок ЄС, що дозволяє вільний рух товарів й усуває торговельні бар'єри. Однак будь-яка політична форма інтеграції є можливою лише за одностайної згоди всіх держав-членів ЄС [10, р. 178 – 179]. Відзначимо, що концепція «конституційної Європи» втратила свою актуальність після провалу ратифікації Конституції ЄС у 2005 р. [10, р. 179].

Отже, найперші ідеї європейської інтеграції виникли з теорій міжнародних відносин і спочатку презентували Європейське співтовариство як процес із власною внутрішньою логікою, пізніше – як міжнародну організацію, що керується рішеннями урядів її держав-членів. Однак, коли ступінь європейської інтеграції та влади в Європейському співтоваристві, а потім в ЄС підвищився, увага науковців з початку

1990-х рр. переключилася на пояснення європейської інтеграції з точки зору порівняльної політології та державного управління. Відповідно до них ЄС є політичною системою, а тому потрібно більше уваги приділяти характеру його інститутів, процесів та динаміки політики [5, р. 11].

Як зауважує Д. МакКормік, «чисельні теорії були запропоновані та доопрацьовані, але, незважаючи на те, що вони пропонують багато корисного для розуміння європейської інтеграції, досі не було запропоновано однієї загальної теорії або якась із запропонованих теорій отримала спільну підтримку» [5, р. 11]. У 2010 р. Б. Росамонд видав книгу про теорії європейської інтеграції, в якій дослідив їх генезу. Він наголошує, що термін «теорія інтеграції» «є або, можливо більш точно, була теоретичним крилом руху з дослідження європейських студій» [9, р. 1]. Більш того, він стверджує, що «”теорія інтеграції” може розглядатися як вмираюча теорія; цікавий, але в кінцевому підсумку, марний інтелектуальний експеримент» [9, р. 3].

**Висновки.** Дослідження еволюції теоретичних засад європейської інтеграції показало, що:

- вивчення Європейських співтовариств зводилося до пояснення і рекомендацій щодо ефективності управління в них залежно від сутності утворення і перспектив його розвитку на майбутнє (наприклад, «федералізм», «функціоналізм»);
- зі створенням власне ЄС у 1990-х рр. аналіз його багаторівневої структури і врядування отримав значний поштовх уже в науці державного управління як закордоном, так поступово і в Україні;
- дослідження управлінського аспекту теоретичних основ минулого і сучасного стану євроінтеграції набуває все більшої актуальності, адже теоретичні пояснення європейської інтеграції як нового феномену такого рівня об'єднання у світі ґрунтуються вже на практиці і результатах інтеграції ЄС, система управління в якому стає все більш ускладненою та інноваційною для теорії і практики державного управління.

У подальших дослідженнях вважаємо за необхідне розглянути різні аспекти сучасного стану управління у ЄС та вдосконалення його інституційної структури у зв'язку з наслідками фінансової та економічної кризи 2008 р., а також продовженням процесу розширення ЄС на Балкани, а саме вступу Хорватії до ЄС 1 липня 2013 р.



### Список використаних джерел

1. **Haas E. B.** The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950-1957 / Ernst B. Haas. – London : Steven & Sons, 1958. – 552 p.
2. **Hix S.** The Political System of the European Union / Simon Hix and Bjorn Hoyland. – 3-rd ed. – Houndmills : Palgrave Macmillan, 2011. – 448 p.
3. **Lindberg L. N.** The Political Dynamics of European Economic Integration / Leon N. Lindberg. – Stanford : Stanfor University Press, 1963. – 367 p.
4. **Marguand D.** The End of the West: The Once and Future of Europe / David Marguand. – 1<sup>st</sup> ed. – Princeton : Princeton University Press, 2011. – 224 p.
5. **McCormick J.** European Union Politics / John McCormick. – London : Palgrave Macmillan, 2011. – 384 p.
6. **Mitrany D. A.** Working Peace System / David Mitrany. – Chicago : Quadrangle Books, 1966. – 221 p.
7. **Nye D. S.** Comparing Common Markets: A Revised Neofunctional Model / Joseph S. Nye // International Organization. – 1970. – № 24:4. – P. 796 – 835.
8. **Pinder J.** The European Union: A Very Short Introduction / John Pinder and Simon Usherwood. – 2<sup>nd</sup> ed. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – 224 p.
9. **Rosamond B.** Theories of European Integration / Ben Rosamond. – London : Palgrave Macmillan, 2000. – 240 p.
10. **Staab A.** The European Union Explained: Institutions, Actors, Global impact / Andreas Staab. – 2<sup>nd</sup> ed. – Bloomington : Indiana University Press, 2011. – 232 p.