

ФРАНЦУЗЬКИЙ ПІДХІД ДО ПОЛІТИЧНОЇ ІНТЕГРАЦІЇ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

Шаповалова О.І.

*кандидат політичних наук,
викладач кафедри зовнішньої політики та дипломатії
Дипломатичної академії України при МЗС України*

В статті аналізується природа та особливості політичної інтеграції в Європейському Союзі, основні цілі Франції у даному процесі та фактори, які впливають на їх здійснення. Доводиться, що реалії політичної інтеграції в ЄС на інституційному та міждержавному рівнях зумовили модифікацію французького підходу до реалізації власного європейського проекту на базі інтеграційних процесів.

The article analyses the substance and peculiarities of political integration in the European Union, main French aims in this process and factors influencing their realization. It is argued that practical realities of political integration in the EU at the institutional and interstate levels stipulated modification of French approach to implementation of its European project on the basis of integration processes.

В статье анализируется природа и особенности политической интеграции в Европейском Союзе, основные цели Франции в данном процессе и факторы, влияющие на их достижение. Доказывается, что реалии политической интеграции в ЕС на институциональном и межгосударственном уровне обусловили модификацию французского подхода к реализации своего европейского проекта на базе интеграционных процессов.

Ключові слова: Франція, політична інтеграція, Європейський Союз, конвергенція зовнішньополітичних підходів.

Активізація європейської інтеграції внаслідок розблокування процесу ратифікації Лісабонського договору знов винесла на порядок денний питання політичного облаштування євроінтеграційної спільноти. Паралельно з цим нові виклики, які постали перед Європейським Союзом під впливом ряду глобальних тенденцій, в першу чергу, світової фінансової кризи, стимулюють політичні еліти європейських країн до перегляду власних підходів до просування євроінтеграційних процесів. Можна стверджувати, що наразі відбувається завершення одного етапу європейської інтеграції, ініційованого з підписанням Маастрихтського договору, і розгортання іншого, пов'язаного з імплементацією Лісабонського договору. Тому видається доречним здійснити певне узагальнення і підсумування результатів минулого етапу інтеграції у політичній сфері.

Особливо цікавим в цьому контексті є приклад Франції – держави, що здійснює вагомий вплив на розвиток євроінтеграційних процесів і при цьому дотримується специфічного бачення цілей і шляхів їх просування, бачення, яке обумовлене структурою французької зовнішньополітичної ідентичності, місцем Європи у французькому глобальному проекті та усталеними преференціями, сформованими в ході тривалого залучення до інтеграційних процесів.

Протягом останніх двох десятиліть французька дипломатія вирішувала в

євроінтеграційному середовищі складне завдання реалізації власного бачення в існуючих інституційних рамках. Поточні європейські реалії сприяли виробленню такого підходу, який би дозволяв використовувати кумулятивний потенціал євроінтеграційного об'єднання для посилення політичної солідарності, уникаючи при цьому підпорядкування превалюючому до цього комунітарному методу інтеграції. Тому дана стаття присвячена не стільки розкриттю концептуальних мотиваційних факторів, які спрямовували політику Франції в Європейському Союзі (адже вони не зазнали кардинальних змін в даний період), скільки аналізу того, як Франції доводилось на практиці сприяти реалізації визначених політичних цілей в євроінтеграційному співтоваристві, і які фактори здійснювали визначальний вплив на цей процес.

В статті вирішуються наступні наукові завдання: визначення природи, методів та особливостей політичної інтеграції в Європейському Союзі, характеристика основних цілей Франції у політичному вимірі європейської інтеграції та розкриття ключових факторів, що впливали на реалізацію даних цілей.

Актуальність подібного дослідження зумовлена, по-перше, необхідністю вийти за межі домінуючого у вітчизняній науці «класичного» способу аналізу європейської інтеграції з позицій дихотомії між наднаціональним та міжурядовим

підходами, яка не є адекватною для вивчення політичного виміру євроінтеграційних процесів, по-друге, потребою у комплексному розумінні проблематики політичної інтеграції, яка часто зводиться виключно до інституційної площини, і по-третє, необхідністю конкретизувати співвідношення ролі національних держав та комунітарних інститутів у просуванні політичної інтеграції в ЄС.

Слід визнати, що більшість існуючих досліджень європейської політики Франції носять суто емпіричний характер і спираються переважно на аналітичний арсенал раціоналізму. Це призвело до поширення стереотипних уявлень про те, що Франція прагне «сильного Союзу із слабкими інституціями» і не має чіткої «фінальної мети» євроінтеграційних процесів. Дана стаття спрямована на подолання подібних уявлень. Вона виконана на основі конструктивістського підходу до аналізу зовнішньої політики держави, представленого у працях У. Хольм, Х. Ларсена, О. Веєвера, Х. Віндже, А. МакЛеода та Г. Флінна із залученням положень теорії дискурсивного аналізу, представленої у публікаціях В. Шмідт, Е. Гроссмана, Ж. Еванса та ін. Важливе значення для розробки визначеної проблематики мали наукові роботи, присвячені сучасній євроінтеграційній політиці Франції, Н. Жабко, Б. Іронделя, П.-А. д'Аржансона, Д. Хеглунда.

У постбіполярний період мотиваційною платформою євроінтеграційної політики Франції виступає концепція Європи-потуги, яка означає становлення об'єднаної Європи в якості глобального центру впливу, наділеного власною зовнішньою політикою, здатного захищати свої інтереси та готового просувати власні цінності у світі, покладаючись на якнайширший арсенал засобів, в тому числі військових [1]. Її основний зміст полягає у перетворенні Європи на один з полюсів мультиполярного світу шляхом утвердження її політичної ідентичності на міжнародній арені¹. Сутність цієї концепції можна виразити у формулі: європейська політична ідентичність + конвергенція інтересів + агрегація потенціалу.

Для Франції формування європейської політичної ідентичної

асоціюється насамперед із здатністю об'єднаної Європи виступати цілісним автономним та монолітним міжнародним актором, створюючи репрезентацію єдності у колективному зовнішньополітичному позиціонуванні.

Конвергенція зовнішньополітичних підходів та інтересів є важливою складовою становлення Європи-потуги, але не означає повної їх уніфікації. Йдеться про процес поступового зближення позицій держав на основі деяких стрижневих ідей і моделей політичного, соціально-економічного та культурного характеру в тій мірі, яка б дозволяла мінімізувати внутрішні протиріччя та виробити спільне бачення шляхів розв'язання поточних міжнародних проблем. В оприлюдненій у липні 2008 року французькій Білій книзі з зовнішньої та європейської політики на 2008-2020 роки стверджується, що в рамках Європейського Союзу слід посилювати політичну конвергенцію, яка є основою спільної зовнішньої та безпекової політики [2], а також продовжувати стимулювати Європейський Союз відігравати зростаючу роль у підтриманні безпеки в Європі та у всьому світі. Цей процес потребує налагодження відповідних інституційних механізмів, які б слугували його каталізатором, сприяли його просуванню та забезпечували його формалізацію. Результатом конвергенції є формування певного ступеню консолідації держав навколо визначених ідей, дотримання яких стає, внаслідок їх дискурсивного закріплення, імперативною умовою колективного зовнішньополітичного позиціонування цих держав.

Необхідність в агрегації потенціалу обумовлюється, по-перше, потребою в набутті акумульованих засобів, необхідних для практичної реалізації спільних рішень, без залежності виключно від ситуативного рішення держав про надання потрібних засобів, а по-друге, міркуваннями забезпечення репрезентації єдності держав Європи не тільки у прийнятті рішень, але й в ході їхньої реалізації.

В цьому розкривається ще одна цікава особливість європейського проекту Франції – екзогенні чинники мають більший мотиваційний вплив на його реалізацію, ніж ендогенні, що також відображено у французькому політичному дискурсі. Для Франції устремління до поглиблення політичної інтеграції обумовлюються насамперед бажанням наділити ЄС необхідними інститутами та засобами для незалежного позиціонування в його зовнішніх зносинах, ніж прагненням перейти до нових форм внутрішньої організації євроінтеграційної спільноти. Відповідно до

¹ Детальніше з приводу французької зовнішньополітичної ідентичності та місця Європи в її структурі див. Шаповалова О.І. Місце Європи у французькій зовнішньополітичній ідентичності в постбіполярний період // Політологічний вісник: 36-к наук. праць. – Вип. 36. – К.: «ІНТАС», 2008. – С. 268-281.

цього, поняття «політична інтеграція» у французькій інтерпретації завжди асоціювалось із зовнішньою політикою, а поглиблення інтеграції розглядалось як зближення, гармонізація чи конвергенція політичних підходів європейських держав шляхом запровадження належних інститутів та процедур, які б уможлилювали подібне зближення, а не як передача додаткових повноважень наднаціональним органам [3].

До середини 80-х років реалізація цих завдань не була безпосередньо пов'язаною з функціонуванням Європейських Співтовариств. Генерал де Голль та його наступники спрямовували свої зусилля в першу чергу на утворення інституційних структур для координації зовнішньої та безпекової політики європейських держав, які б ґрунтувались на принципах, відмінних від тих, які були покладені в основу євроінтеграційного об'єднання [4], перш за все від принципу наднаціональності. За правління Ф. Міттерана стратегія становлення Європипотуги зазнала важливої модифікації: по-перше, інтеграційні процеси перетворились на основну платформу для здійснення даної стратегії, а по-друге, був запроваджений поступальний підхід, який полягав у розбудові Європи завдяки поступовим крокам в напрямку поглиблення інтеграції в економічній та соціальній сферах в розрахунку на те, що на певній стадії ці процеси стимулюватимуть формування спільної зовнішньої та безпекової, а згодом й оборонної політики. Саме це бачення лягло в основу відповідних формулювань Маастрихтського і Амстердамського договорів.

Параметри політичної інтеграції, задані в установчих договорах Європейського Союзу, визначили три основні площини її реалізації – міждержавну, інституційну та транснаціональну. При цьому в межах міждержавної площини відбувається переважно координація зовнішньополітичних підходів держав-членів (її головним виявом є Спільна зовнішня та безпекова політика ЄС – СЗБП); в межах інституційної – формування і функціонування інститутів, покликаних, з одного боку, виробляти та репрезентувати спільну позицію ЄС у взаємодіях із зовнішнім світом, а з іншого, сприяти становленню нових мережевих моделей політичного управління в Євросоюзі; і в межах транснаціональної – поступове утворення особливої інтегрованої комунікаційної політичної сфери, що є результатом процесу європеїзації

політичного життя у всіх його вимірах². З цього очевидно, що зовнішня політика як об'єкт європейської інтеграції наділена більш чіткими та формалізованими механізмами, ніж внутрішня політика.

Природа політичної інтеграції в Європі є якісно відмінною від економічної, тому всупереч теорії неофункціоналізму, в історії європейської інтеграції не спостерігалось серйозних «переливів» з економічно-монетарної у військово-політичну сферу [5]. По-перше, економічна інтеграція охоплює значно більшу кількість учасників, ніж політична в її нинішній формі. В тій чи іншій формі до економічної інтеграції залучений ряд недержавних акторів, тоді як суб'єктами політичної інтеграції виступають національні держави та політичні партії.

По-друге, економічна інтеграція дає як відносні, так і безпосередні абсолютні вигоди для її учасників у вигляді доступу до значно розширеного ринку, вигоди ж від політичної інтеграції є не надто очевидними для національних держав чи політичних сил. Більш того, політична інтеграція як така не вважається більшістю з них настільки важливою, щоб виправдати необхідність поступитися власними інтересами заради її просування. Переваги, які вона може надавати, не є очевидними і універсальними для всіх учасників. Тому, спростуючи кажучи, завдання Франції протягом всього періоду просування політичної інтеграції в Європі полягало у конструюванні абсолютних вигод від цього процесу для його суб'єктів. Задля цього офіційний Париж наголошував на статусних перевагах, які надає колективне позиціонування у глобальній системі, спільній відповідальності за підтримання безпеки та стабільності у світі і унікальній ролі, яку відіграє об'єднана Європа на міжнародній арені завдяки її дипломатичному потенціалу.

І по-третє, політична інтеграція вимагає кардинально іншого підходу: тоді як економічне зближення в його початковій формі може здійснюватися «знизу вгору», тобто шляхом зростання обмінів завдяки ліквідації бар'єрів, то політична інтеграція потребує політичної волі і спільних зусиль керівництва країн, спрямованих на легітимізацію даного процесу. Це пояснюється в першу чергу тим, що політична інтеграція впливає безпосередньо на політичну ідентичність держав-членів.

² Детальніше з приводу процесу європеїзації та його впливу на Францію див. Шаповалова О.І. Вплив європейської інтеграції на національний політичний контекст у Франції // Дослідження світової політики: Зб. наук. праць. – Вип. 39. – К.: Інститут світової економіки і міжнародних відносин НАН України, 2007. – С. 96-108.

Саме тому характер узгодження позицій між державами-членами відіграє вагомий роль в ході просування політичної інтеграції, незалежно від компетенції діючих євроінтеграційних інститутів. Зрештою, модальність взаємодії між державами виступає головною змінною в євроінтеграційній конструкції, в якій функціональні ролі інститутів ЄС є відносно формалізованими та усталеними. Саме міждержавні взаємодії часто наповнюють інституційну форму політичним змістом, оскільки інститути самі по собі не спроможні генерувати необхідний ступінь політичної консолідації ЄС. Вони являють собою політичні рамки, в яких така консолідація може відбуватись, але одне лише функціонування спільних інститутів консолідуючого ефекту не має. Часткове виключення складають «персоніфіковані інститути», такі як інститут головування в Європейській Раді за принципом ротації та постійний інститут Високого представника з питань зовнішньої та безпекової політики, Міністра закордонних справ ЄС чи Президента Європейської Ради, утворення яких є головним політичним здобутком спочатку Європейської Конституції, а згодом Лісабонського договору.

Визначальною рисою інституційного розвитку СЗБП стало те, що ця політика була започаткована не в результаті наявності тих чи інших спільних підходів до налагодження відносин з третіми сторонами, які потребували формалізації, а задля їх вироблення в перспективі. Тому її інститути, згідно з французьким баченням, були покликані не стільки «законсервувати» існуючий баланс інтересів між державами, скільки власне стимулювати налагодження такого ступеню консолідації, який дозволяв би вести мову про становлення міжнародно-політичної ідентичності об'єднаної Європи, і при якому жодна з держав не була б зацікавлена у дискредитації спільних позицій. І в цьому плані інститути СЗБП кардинально відрізняються від інститутів інших європейських політичних організацій – НАТО, ОБСЄ та Ради Європи. Однак, проблема полягає, по-перше, в тому, що дана концепція Спільної зовнішньої та безпекової політики поділялась далеко не всіма членами ЄС [6]. Європейські держави, ініціюючи СЗБП, керувались різними баченнями її політичної та інструментальної придатності, що проявилось вже в перші роки її функціонування. Частково це обумовлюється тим, що в процесі погодження положень Маастрихтського договору перше місце на порядку денному займав проект створення Економічного і валютного союзу, тоді як питання політичного співробітництва та його

інституційного механізму вийшли на перший план вже в період фіналізації тексту договору і тому не були ретельно розроблені [7]. А по-друге, виконання рішень, прийнятих в рамках СЗБП, покладається на діючі комунітарні інститути ЄС, – Комісію, Раду та в меншій мірі Парламент – які в рамках першої «опори» виконують дещо інші функції, а саме продукування рішень, які надалі мають втілювати держави-члени [8].

Саме в цьому проявляється основна концептуальна суперечність між діючими принципами європейської інтеграції в рамках першої опори і Спільного ринку та загальною логікою політичної інтеграції. Вона полягає в тому, що фундаментальна ідея, на якій базується європейська інтеграція в цілому, а саме передача ряду функціональних сфер в компетенцію незалежного деполітизованого технократичного органа (Європейської Комісії), в корені суперечить французькому підходу та об'єктивно не може застосовуватись до політичної і безпекової сфери [9]. Політична, а тим більше безпекова інтеграція не може здійснюватися шляхом комунітаризації та деполітизації, оскільки не може бути зведена до технічних регулювань [10].

Це ілюструють тези президента Франції Н. Саркозі, викладені у його промові в Страсбурзі 7 липня 2007 року, в якій, заперечивши проти перетворення інтеграції на набір дедалі більш жорстких обмежень, Саркозі зазначив, що причину кризи інтеграційних процесів слід шукати у зростаючій «деполітизації Європи», тобто підміні політичних рішень технічними правилами, нормами і процедурами, що позбавляє євроінтеграційне об'єднання здатності вживати самостійних дій для захисту від ефектів глобалізації.

Натомість поступова інкорпорація політико-безпекових питань до компетенції ЄС змушувала його членів шукати такі шляхи вдосконалення його інституційної архітектури, які б дозволяли налагоджувати горизонтальні, але централізовані міжурядові механізми політичного регулювання, не втрачаючи при цьому позитивний зміст початкової ідеї змішаного вертикально-горизонтального управління комунітаризованими сферами інтеграції. Тому базовим методом політичної інтеграції в межах СЗБП виступає централізація процесу вироблення та прийняття рішень, гармонізація позицій з конкретних питань та репрезентативна «персоналізація» ЄС на міжнародній арені.

Результати здійснення СЗБП протягом останніх шістнадцяти років є доволі обмеженими, перш за все у сфері

конвергенції зовнішньополітичних підходів та інтересів європейських держав.

На практиці така конвергенція найчастіше ставала можливою або в тих питаннях, які не зазнають надмірної політизації у внутрішньополітичних процесах держав, або за умов наявності амбітної загально визнаної мети, що виправдовує необхідні витрати. Це, в свою чергу, робить найбільш реалістичною стратегію конвергенції середньострокових практичних цілей без початкового узгодження основоположних принципів політичного проекту в цілому. Тому адміністрація Ширака була змушена піти шляхом стимулювання політичної інтеграції «знизу», а саме шляхом прогресивного формування і закріплення спільних позицій в тих окремих напрямках зовнішньої політики, в яких було можливе досягнення згоди на тому чи іншому етапі. Водночас, цю стратегію не можна назвати мінімалістською – кожний приклад вироблення спільних позицій, особливо на ранніх стадіях функціонування СЗБП, був результатом активних зусиль, політичної волі та практичних кроків певної групи держав-членів ЄС. Але це призвело до появи вже на цих стадіях ознак сегментації СЗБП, оскільки держави були зацікавлені у виробленні спільних позицій в тій мірі, в якій даний напрямок СЗБП був пріоритетним для їхньої власної зовнішньої політики, а не задля розбудови СЗБП як такої. Наприклад, Іспанія, Італія та Португалія, природно, мали інтерес в розвитку співробітництва в регіоні Середземномор'я, а Фінляндія та Швеція – в регіоні Балтійського моря. В цьому також проявлялась тенденція до інструменталізації СЗБП задля досягнення цілей зовнішньої політики окремих держав-членів ЄС. Не можна сказати, що Франція була виключенням з цієї тенденції. Навпаки, Франція з самого початку активно використовувала засоби та можливості, які відкривала СЗБП, в пріоритетних для себе напрямках – тому ж таки середземноморському чи африканському. Але французький підхід стосовно СЗБП не ґрунтувався на суто інструментальних міркуваннях, для Парижу цей вимір євроінтеграції завжди мав власну політичну цінність.

Ключовою особливістю європейської політичної інтеграції є те, що навіть документально закріплена конвергенція доктринальних підходів чи узгодження принципів в окремому напрямку спільної зовнішньої політики ще не гарантує відсутності розбіжностей при їх практичному застосуванні в конкретних ситуаціях, де задіяний ряд додаткових чинників впливу, окрім задекларованих спільних принципів і

підходів. До того ж, концептуальні документи СЗБП, як правило, не мають зобов'язуючої сили та містять ряд загальних орієнтирів і завдань, які безпосередньо не обумовлюють поведінку ЄС в цілому чи його держав-членів у тих чи інших випадках.

Тому політична Європа будується «знизу», завдяки зближенню позицій щодо окремих поточних проблем та функціональних засобів їх вирішення. Але зростаюча практика подібного зближення позицій означає посилення його нормативної дії як усталеної преференції для європейських держав. Втім, відсутність спільного розуміння щодо фундаментальних політичних питань сприяє нестійкості базових елементів міжнародно-політичного позиціонування євроінтеграційної спільноти. В результаті, СЗБП нагадує «букет квітів», в якому зібрано декілька окремих узгоджених напрямків, але бракує єдиної оболонки, єдиної політичної стратегії та розуміння, на що направлена СЗБП як така. І зміни в інституційній архітектурі чи в процедурі ухвалення рішень, навіть перехід до методу кваліфікованої більшості в Європейській Раді, самі по собі не зможуть ліквідувати цю прогалину [11].

Ще одним суттєвим нюансом в цьому контексті є той факт, що якою б об'єктивною не була потреба у спільних підходах або яким би високим не був ступінь зближення позицій на неформальному рівні, формальне його закріплення завжди є результатом масштабних ініціатив і політичної волі лідерів окремих держав та керівників комунітарних інститутів. Конвергенція інтересів не є самостійним процесом, вона не відбувається незалежно від бажання акторів, а вимагає дієвих стимулів, рушійних сил та ефективних інституційних механізмів. Більше того, конвергенція не наділена власною легітимністю: політична та функціональна легітимізація потрібна для будь-якого випадку започаткування спільних ініціатив в напрямку посилення політичної консолідації між європейськими державами.

Отже, згідно з французьким підходом, основними критеріями ефективності політичної інтеграції в ЄС повинні бути ступінь консолідації у взаємодії із зовнішнім оточенням, якого змогли досягти держави-члени за період її реалізації, здатність до уніфікованого позиціонування і скоординованого здійснення впливу у міжнародному середовищі та мінімізація внутрішніх протиріч на єдність у визначених спільних позиціях. Фактори, які обмежували цей процес протягом пост-Маастрихтського періоду, пов'язані, по-перше, з природою власне політичної інтеграції, по-друге, з

характером існуючих інституцій Спільної зовнішньої та безпекової політики, і по-третє, з флюктуативністю взаємодій між державами-членами. Інституційні інновації Лісабонського договору спрямовані, на переконання французького керівництва, на нівелювання дії даних обмежуючих факторів завдяки створенню посад Президента Європейської Ради і Високого представника із закордонних справ та безпекової політики, що має сприяти усталенню та уніфікації зовнішньої репрезентації Євросоюзу. Питання, наскільки це уможливить розв'язання існуючих дилем політичної інтеграції в ЄС, повинно стати предметом подальших наукових досліджень, але це може стати шляхом розв'язання французької дилеми між зовнішньою монолітністю Європейського Союзу без перетворення його на державоподібне утворення.

Література

1. Irondelle B. European Foreign Policy: the End of French Europe? / B. Irondelle // Journal of European Integration. – 2008. – Vol. 30, No. 1. – P. 155.
 2. La France et l'Europe dans le monde. Livre blanc sur la politique étrangère et européenne de la France 2008 – 2020 / sous la présidence d'Alain Juppé et de Louis Schweitzer. – Paris: La documentation Française, 2008. – P. 33.
 3. de Swaan J.-Ch. Mitterand and the Gaullist Dilemma over European Integration / J.-Ch. de Swaan // International Relations. – 1994. – Vol. 12. – P. 15.
 4. Howorth J. France and European Security 1944-1994: Re-reading the Gaullist 'Consensus' / J. Howorth // France: From the Cold War to the New World Order / T. Chafer, B. Jenkins (eds.). – London: Macmillan Press, 1996. – P. 33.
 5. Haglund D. Travels with Charlemagne: Metaphor, Myth and the Future of Franco-German Security and Defence Cooperation / D. Haglund // Contemporary Security Policy. – 2002. – Vol. 23, No. 1. – P. 73.
 6. Utley R.E. France: Willing the means to the end? / R.E. Utley // Uncertain Europe. Building a new European security order / M.A. Smith, G. Timmins (eds.). – London: Routledge, 2001. – P. 141.
 7. Jabko N. Comment la France définit ses intérêts dans l'Union européenne / N. Jabko // Revue française de science politique. – avril 2005. – Vol. 55, No. 2. – P. 227.
 8. Colas D. French European Policy and Foreign Policy after the Referendum / D. Colas // American Foreign Policy Interests. – 2006. – Vol. 28, No. 1. – P. 47.
 9. d'Argenson P.-H. L'influence française à Bruxelles : les voies de la reconquête / P.-H. d'Argenson // Politique étrangère. – 2008. – № 4. – P. 862.
 10. d'Argenson P.-H. The Future of European Defence Policy / P.-H. d'Argenson // Survival. - October-November 2009. - Vol. 51, No. 5. - P. 152
- Védrine H. Cohabitation, Europe: comment se fabrique la politique étrangère ? / H. Védrine // Politique étrangère. – 2002. – № 4. – P. 871.

