

УДК 327.39

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2024.55.60>

ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНИЙ ПОСТФУНКЦІОНАЛІЗМ: СТАНОВЛЕННЯ ТЕОРІЇ ТА ЇЇ ПРОВІДНІ ПОЛОЖЕННЯ

Дмитро Турчин

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
філософський факультет, кафедра політології
вул. Володимирська, 60, 01033, м. Київ, Україна*

Стаття пропонує результати системного аналізу теоретичних витоків та ключових ідей постфункціоналізму як сучасної теорії європейської інтеграції. Зауважується, що одним із чинників її формування стала євроскептична криза в Європейському Союзі, яка стимулюється популістськими партіями, і призводить до дестабілізації в різних сферах об'єднання, насамперед, соціально-політичній та публічній. Завдання ж постфункціоналізму полягає у подоланні негативів євроскептичних наративів через переосмислення феномену ідентичності та ролі громадськості у політичних процесах в межах ЄС. Проводиться частковий порівняльний аналіз постфункціоналізму з попередніми науковими течіями, зокрема, міждержавним управлінням, неоекціоналізмом тощо, з метою продемонструвати їхні спільні та відмінні риси, а також підкреслити ширший діапазон антиєвроскептичного потенціалу постфункціоналізму. Наголошується, що колективні ідентичності та ідеології відіграють провідну роль у процесах для інтеграції. Також стверджується, що багаторівневе управління постає наріжним каменем у подоланні дезінтеграційних інтенцій шляхом акцентуації на значущості як місцевого, так і регіонального управління, і залучення громадськості до вирішення публічних завдань. Наводиться дескрипція двох типів багаторівневого управління: юрисдикції загального призначення та з більш вузькою політичною спеціалізацією. Для постфункціоналізму максимально важливі громадська думка, політична поведінка, партійні системи та конкуренція, а також – внутрішньополітичні процеси. Політична еліта не визнається посередником між громадськістю та сферою політичного буття. Відповідно до постфункціоналізму, основними чинниками інтеграції та диференціації є інтеграція основних державних повноважень і сила національних ідентичностей, національні демократичні інститути, євроскептичні партії та національні пункти вето – зокрема, можливості референдуму.

Ключові слова: постфункціоналізм, євроінтеграція, багаторівневе управління, колективні ідентичності, ідеологія, громадська думка, політична поведінка.

В умовах євроскептичних настроїв у ЄС, ідея та проєкт євроінтеграції потребують нових фундаментальних засад. Ураховуючи той факт, що міждержавний підхід та неоекціоналізм не спроможні самостійно подолати виклики євроскептицизму, потрібна більш дієва практично-орієнтована теорія. Таким науковим підґрунтям у XXI столітті стає, на нашу думку, теорія постфункціоналізму, розроблена Л. Хуге та Г. Марксом. Її принципові положення допомагають зняти напругу між різними ідентичностями та максимально залучити громадськість до публічної царини. Дослідження становлення цього наукового підходу та специфіки його ключових положень є предметом аналізу даної статті.

Постфункціоналізм є найновішим доповненням до групи основних інтеграційних теорій в сучасній політичній науці. У статті 2009 року Л. Хуге та Г. Маркс ввели цей термін і представили основи теорії інтеграції, яку вони протиставили домінуючим теоріям «функціональної» інтеграції, міждержавному підходу та наднаціоналізму [1]. Постфункціоналізм сягає своїм корінням теорії демократичної та порівняльної політики, а не

інституціоналістської теорії. Він базується на дослідженнях багаторівневого управління, громадської думки, партій і виборів.

Концепція багаторівневого управління починається зі спостереження, що політична влада розпорощена між численними просторовими та функціональними юрисдикціями. Концепція вже досить давно була встановлена в дослідженні ЄС [2], але вона переважно використовувалася як основа для опису функціонування ЄС, а не як теорія інституційного розвитку.

Те саме стосується використання концепцій і теорій демократичної політики. Дослідження громадської думки, партійних уподобань і конкуренції, а також законодавчої, виконавчої та судової політики в ЄС та його державах-членах досягли значного прогресу з 1990-х років [3]. Проте він був зосереджений на «повсякденній» політиці ЄС, а не на конституційній динаміці державного устрою ЄС.

Поворот до теорій багаторівневого управління та демократичної політики в ЄС базується на припущенні, що традиційні теорії інтеграції є короткозорими щодо різноманітних внутрішніх основ політики ЄС. Більше того, враховуючи зростаючу роль ЄС в авторитетному розподілі цінностей на європейському континенті, ці школи наполягали на важливості вивчення ЄС як політичної та управлінської системи. Але постфункціоналізм йде ще далі. Хоча вони починають із напрямків дослідження багаторівневого управління та демократичної політики, Л. Хуге та Г. Маркс пояснюють їхні наслідки для розвитку європейської інтеграції та безпосередньо кидають виклик існуючим інтеграційним теоріям [1].

Назва досліджуваної нами теорії походить від постфункціональної логіки розподілу повноважень у системі багаторівневого управління [4]. Постфункціоналізм погоджується з соціологічно-інституціоналістським припущенням, що юрисдикції будуються на спільноті спільних культур та ідентичностей. Як істоти спільноти, індивіди мають фундаментальний інтерес у колективному самовизначенні своєї спільноти – як у національному, так і демократичному аспектах самовизначення. Ця фундаментальна мета, ймовірно, суперечить функціональній логіці ефективного розподілу повноважень, що лежить в основі як міждержавності, так і наднаціоналізму. У той час як ефективність часто вимагає розширення політичних одиниць, самовизначення, як правило, краще обслуговується в менших суб'єктах.

Нарешті, постфункціоналізм виходить з припущення, що регіональна інтеграція міцно вкоренилася в демократичну масову політику держав, принаймні, після того, як вона перетнула певний поріг інтеграції. У випадку ЄС часто стверджують, що «політизація» почалася з Маастрихтського договору. Тому сучасні пояснення регіональної інтеграції навряд чи можуть надалі ігнорувати громадську думку та партійну політику. Їм необхідно враховувати ставлення громадян, їхню колективну ідентичність і, як наслідок, їхню підтримку інтеграції. Крім того, їм необхідно враховувати структуру партійних систем і партійну конкуренцію, а також національні інституції та процеси демократичного прийняття рішень.

Зростання занепокоєння щодо самовизначення та дедалі більша політизація регіональної інтеграції стримують «відокремлені» міждержавні угоди, які теоретизує міждержавний рух, «переливні» ефекти, які теоретизує неофункціоналізм, і наднаціональні перспективи побудови спільноти, які теоретизує конструктивізм. Внутрішня помітність і заперечення європейської інтеграції, підйом євроскептичних партій і урядів, голосування за Врехіт і глибокі кризи ЄС забезпечують, на перший погляд, емпіричну правдоподібність для теорії інтеграції, яка ставить масову політизацію та внутрішні обмеження в центрі уваги в поясненні траєкторії євроінтеграції.

Подібно до конструктивізму, постфункціоналізм широко дотримується принципів соціологічного інституціоналізму. Він поділяє припущення про те, що соціально створені ідеї відіграють фундаментальну роль. Зокрема, підкреслюється актуальність колективних ідентичностей та ідеологій для інтеграції. Вони формують політичні переваги, організації та поведінку, і роблять це у спосіб, який неможливо звести до функціональних потреб чи матеріальних інтересів. Крім того, вони, як правило, переважають над розрахунками матеріальних витрат і вигод, а також міркуваннями ефективності.

Однак, окрім цієї фундаментальної згоди, конструктивістський і постфункціоналістський аналізи європейської інтеграції дають різні відповіді на потрійне питання: «які ідеї важливі, де і як?» По-перше, постфункціоналізм зосереджується на ідентичностях та ідеологіях. Л. Хуге та Г. Маркс «стверджують, що ідентичність є вирішальною для багаторівневого управління загалом і для регіональної інтеграції зокрема» [1, с. 2].

Крім того, постфункціоналістський аналіз робить сильний акцент на партійних ідеологіях. Ці ідеології традиційно охоплюють економічно, соціально або культурно «консервативні» та «прогресивні» ідеології лівих і правих. Особливо актуальним для питання ідентичності та наднаціональної інтеграції є зіткнення між націоналізмом та інтернаціоналізмом або комунітаризмом і космополітизмом [5]. Крім того, ідеологія популізму масово проникла в європейські партійні системи. Звичайно, ідентичності та ідеології також важливі для конструктивізму. Але конструктивістський аналіз починається з ширшої концепції ідей і зосереджується на принципових політичних ідеях і нормах.

По-друге, постфункціоналізм сягає корінням у порівняльну політику та багаторівневе управління, а отже, має внутрішній фокус. Конструктивізм же, будучи значною мірою агностиком щодо рівня аналізу, все ж розглядає міжнародні організації як місця та акторів створення ідей [6]. Наприклад, він вивчає, як ідеї конструюються та реконструюються на європейському рівні через транснаціональну взаємодію між офіційними особами чи створення норм та поширення наднаціональних організацій. Навпаки, постфункціоналізм зосереджується на внутрішніх акторах і взаємодіях: громадській думці, національних партіях і процесах демократичної політики.

Нарешті, у той час як конструктивізм наголошує на пластичності та стимулюючій силі ідей, постфункціоналізм підкреслює їх жорсткість і стримуючу силу. Конструктивістський аналіз зосереджується на тому, як контакти, дискурси та переконання можуть змінити переконання, соціалізувати акторів, реконструювати ідентичності та пом'якшити силу переговорів, таким чином полегшуючи процес інтеграції. Постфункціоналізм, однак, наголошує на «обмежувальній розбіжності» і потенційній негативній реакції на інтеграцію, породженій стійкими національними ідентичностями та процвітаючими націоналістичними та популістськими ідеологіями [1]. Загалом, у той час як конструктивізм розглядає міжнародну соціальну реконструкцію ідей як шлях до побудови регіональної спільноти, постфункціоналізм розглядає внутрішню мобілізацію національних ідентичностей та ідеологій як протидію інтеграції.

Багаторівневе управління – один із стовпів постфункціональної теорії. Регіональна інтеграція становить одну сходинку просторової «драбини управління» [7, с. 15], яка простягається від місцевого до глобального рівня, від муніципалітету до Організації Об'єднаних Націй.

Л. Хуге та Г. Маркс розрізняють два ідеальних типи багаторівневого управління. Перший тип – юрисдикції загального призначення – складаються з обмеженої кількості тривалих і просторово розмежованих рівнів управління, які об'єднують безліч політик у чітко визначених конституційних межах. Прикладом такого типу є федеральна держава.

Навпаки, організації, що виконують конкретні завдання – другий тип – спеціалізуються на порівняно вузьких сферах політики. Вони, як правило, менш міцні, більш гнучкі, більш численні та менш чітко розмежовані та менш інтегровані у загальну інституційну архітектуру [7]. Різноманіття міжнародних організацій наближається до цього ідеального типу.

Типи багаторівневого управління пропонують різні рішення проблеми координації автономних одиниць влади: групування завдань, обмеження одиниць та їх інтеграція в конституційну структуру в першому типі; і поділ завдань і обмеження зв'язків між підрозділами в другому типі. Практика ЄС демонструє поєднання важливих рис обох цих типів. З одного боку, він об'єднує багато стратегій, а його договори розподіляють повноваження між ЄС та його державами-членами, у багатьох випадках передбачаючи змішані повноваження. З іншого боку, однак, його політика відрізняється не лише щодо рівня централізації, тобто вертикальної диференціації, але й щодо членства, тобто горизонтальної диференціації, як всередині, так і за межами ЄС.

Спочатку концепція багаторівневого управління слугувала для подолання традиційного державоцентризму в аналізі політики та створення основи для опису складної констеляції сучасної політичної влади. Це було особливо привабливо для вивчення ЄС, який не є державою, але інституціоналізує процеси виробництва та виконання обов'язкових правил. Однак, щоб кваліфікувати як теорію інтеграції, багаторівневий підхід до управління повинен відповідати на додаткові запитання. Чому завдання розподіляються на певний рівень або переносяться з одного рівня на інший? Чому одні організації мають конкретні завдання, а інші – загального призначення [8]? І як з часом розвиваються багаторівневі системи управління? Щоб відповісти на ці запитання, постфункціоналізм розрізняє дві логіки розподілу завдань [4].

Відповідно до функціональної логіки, дизайн юрисдикцій і розподіл завдань між ними орієнтований на ефективне та результативне забезпечення колективних благ. Територіальне розширення повноважень допомагає реалізувати переваги в масштабі, тобто скорочення витрат на душу населення для забезпечення колективними благами, а об'єднання завдань в одному підрозділі вищого рівня допомагає подолати зовнішні впливи на політику та полегшує журналювання та зв'язки. Окрім цих загальних переваг масштабу, функціональна логіка передбачає, що юрисдикції адаптовані до конкретних умов. У той час як ефективна оборона або скорочення витрат на виробництво вимагають міжнародних альянсів і великих угод про вільну торгівлю, очищення невеликого озера або транспорт пасажирів ефективніше організуються на місцевому рівні. Вплив масштабу більших підрозділів необхідно збалансувати з перевагами менших підрозділів, які, як правило, є більш орієнтованими на громадян, гнучкими та інноваційними [4]. Ця функціональна логіка загалом сумісна з міждержавним і наднаціоналістичним мисленням про інтеграцію. Однак, міждержавний характер пов'язує розподіл функціональних завдань з інтересами та владою внутрішніх груп інтересів і урядів, і результат інтеграційного дизайну може бути не «функціональним» у загальноєвропейській або об'єктивній перспективі.

Наднаціоналізм підкреслює ненавмисну та залежну від шляху динаміку інтеграційних планів. Проте обидві теорії припускають – відповідно до функціональної логіки – що громадяни, насамперед, зацікавлені в результатах управління. Відверто кажучи, їм байдуже, хто ними керує і як ними керують, якщо управління забезпечує їм те, що вони потребують і чого бажають, за розумну ціну. Якщо наднаціональні технократичні організації забезпечують кращий результат національним демократичним інституціям, то так тому і бути.

Однак, згідно з постфункціональною логікою, управління також є вираженням спільноти. Громадяни пристрасно піклуються про те, хто здійснює над ними владу. Проблема

для теорії багаторівневого управління полягає в тому, що функціональна потреба у людській співпраці рідко збігається з територіальним масштабом громади. Громади вимагають самоврядування, і перевага самоуправління майже завжди суперечить функціональному запиту на регіональну владу. Відповідно до соціологічного інституціоналізму, постфункціоналізм розглядає політичні одиниці як вираження політичних спільнот, які базуються на спільних ідентичностях і культурах. Як істоти громади, громадяни мають фундаментальну віру в достоїнства самовизначення їхньої громади, поза будь-якими проблемними перевагами, які можуть існувати. Самовизначення громади має два виміри. По-перше, громадяни виступають проти «іноземного правління», тобто домінування інших спільнот. У контексті міжнародної системи це національне самовизначення. Крім того, існує демократичне самовизначення, опозиція громадян проти домінування членів власної спільноти. «Суверенітет народу» в демократичній національній державі поєднує обидва виміри. У той час як функціональна логіка загалом вимагає розширення політичних одиниць з міркувань ефективності, політична інтеграція створює напругу із самовизначенням відповідно до постфункціональної логіки. У перспективі, орієнтованій на національну спільноту, більші та більш централізовані політичні одиниці збільшують відстань між тими, хто керує, і тими, ким керують. Вони розширюють і розріджують ланцюжок підзвітності та зменшують можливості участі. Крім того, вони, як правило, більш різноманітні, виявляють тоншу або більш фрагментовану колективну ідентичність, породжують меншу солідарність і меншу довіру. У тій мірі, в якій багаторівневе управління обмежує самовизначення громади, воно породжує проблеми легітимності, навіть якщо воно вирішує проблеми ефективності. Громади віддають перевагу територіальним юрисдикціям загального призначення з політичними кордонами, які збігаються з кордонами громади [7]. Вони об'єднують усі актуальні завдання і, таким чином, виключають гетерономію, і вони забезпечують соціальні вимоги до демократії: демос із сильною колективною ідентичністю, єдиною публічною сферою, високим соціальним капіталом і щільною інфраструктурою політичних асоціацій і партій. Навпаки, організації, що виконують конкретні завдання, зазвичай страждають від слабких комунітарних і демократичних основ [9]. Організації, які виконують конкретні завдання, можуть зіткнутися з проблемами легітимності, якщо вони розширять свої завдання та поглиблюють свою компетенцію. Це стосується, зокрема, якщо вони беруть участь у політиці примусу та перерозподілу. У постфункціоналістській перспективі це пояснює зростаюче занепокоєння щодо легітимності ЄС.

Міждержавність, наднаціоналізм і конструктивізм починаються з обмеженої та специфічної ролі внутрішніх акторів і процесів. «Реальні дії» відбуваються за межами національних політичних систем. У ліберальному міжурядовому механізмі внутрішня політика є джерелом державних преференцій, але головними дійовими особами є групи інтересів, що стосуються конкретної проблеми, і коли їхні переваги та констеляції влади вплинули на позиції уряду, їхній внесок в інтеграцію закінчився. Наднаціоналізм також виходить із плюралістичної концепції внутрішньої політики. Хоча Б. Гаас досліджував підтримку інтеграції груп інтересів і партій у парламент на ранній стадії, він зосередився на політичних та економічних елітах [10].

Пізніше неофункціоналісти дійсно говорили про політизацію, включаючи масову мобілізацію, розколи та змагання як наслідки інтеграції [11], але наднаціоналістичний інституціоналізм 1990-х років повернувся до домінуючої точки зору на транснаціональну та наднаціональну динаміку інтеграції. У той час як конструктивізм наголошує на ідентичностях та публічних сферах, він менше зацікавлений у внутрішній політиці ЄС у реконструкції ідей у процесі європейської інтеграції.

Постфункціоналізм, навпаки, глибоко вкорінений в аналізі демократичної масової політики та в супутніх теоретичних підходах політичної соціології та порівняльної політології. Вивчення демократичної масової політики пов'язане з громадською думкою (формуванням, поширенням і впливом переконань і поглядів громадян), політичною поведінкою (такою як участь, виборча та протестна поведінка), партійними системами та конкуренцією та внутрішньополітичними процесами (такими як вибори та референдуми). Внутрішня та європейська політика не є окремими сферами, посередниками яких є невелика політична еліта. Європейська інтеграція має глибокий вплив на внутрішню масову політику, а національно-демократична політика має великий вплив на переговори та угоди з ЄС.

Отже, відповідно до постфункціоналізму, основними чинниками інтеграції та диференціації є інтеграція основних державних повноважень і сила національних ідентичностей, національні демократичні інститути, євроскептичні партії та національні пункти вето – зокрема, можливості референдуму.

Список використаної літератури

1. Hooghe L., Marks G. A postfunctionalist theory of European integration: from permissive consensus to constraining dissensus. *British Journal of Political Science*. 2009. Vol. 39 (1). P. 1-23.
2. Jachtenfuchs M., Kohler-Koch B. *Regieren im dynamischen Mehrebenensystem*. URL: file:///C:/Users/etern/Downloads/Regieren_im_dynamischen_Mehrebenensystem.pdf
3. Hix S., Nøylund B. *The political system of the European Union*. Palgrave Macmillan. 2009.
4. Hooghe L., Marks G. *Community, Scale, and Regional Governance: A Post-Functionalist Theory of Governance*. Oxford: Oxford University Press. 2016.
5. de Wilde P., Rauh Ch. Going Full Circle: The Need for Procedural Perspectives on EU Responsiveness. *Journal of European Public Policy*. 2019. 26 (11).
6. Checkel J. *International Institutions and Socialization in Europe: Introduction and Framework*. International Organization. 2005. Vol. 59, No. 4. P. 801-826.
7. Hooghe L., Marks G. Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. *American Political Science Review*. 2003. Vol. 97, No. 2. P. 233-243.
8. Hooghe L., Marks G. Grand theories of European integration in the twenty-first century. *Journal of European Public Policy*. 2019. Vol. 26, Issue 8.
9. Skelcher Ch., Mathur N., Smith M. *The Public Governance of Collaborative Spaces: Discourse, Design and Democracy*. Public Administration. 2005. Vol. 83, Issue 3. P. 573-596.
10. Haas B. *The Uniting for Europe, Social and Economic Forces, 1950-1957*. University Press, Stanford. 1968.
11. Schmitter C. Three Neo-Functional Hypotheses About International Integration. *International Organization*. 1969. 23(1). P. 161-166.

EURO-INTEGRATION POST-FUNCTIONALISM: ESTABLISHMENT OF THE THEORY AND ITS LEADING PROVISIONS

Dmytro Turchyn

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science
Volodymyrska St., 60, 01033, Kyiv, Ukraine*

The article offers the results of a systematic analysis of the theoretical origins and key ideas of post-functionalism as the modern theory of European integration. It is noted that one of the factors of its formation

was the Eurosceptic crisis in the European Union, which is stimulated by populist parties, and leads to destabilization in various spheres of the association, first of all, socio-political and public. The task of post-functionalism is to overcome the negatives of Eurosceptic narratives by rethinking the phenomenon of identity and the role of the public in political processes within the EU. A partial comparative analysis of post-functionalism with previous scientific approaches, in particular, intergovernmentalism, neo-functionalism, etc., is carried out in order to demonstrate their common and distinctive features, as well as to emphasize the wider range of anti-Eurosceptic potential of post-functionalism. It is emphasized that collective identities and ideologies play a leading role in the processes for integration. It is also argued that multi-level governance becomes a cornerstone in overcoming disintegration intentions by emphasizing the importance of both local and regional governance and involving the public in solving public tasks. A description of two types of multi-level governance is provided: jurisdictions of general purpose and jurisdictions with narrower political specialization. For post-functionalism, public opinion, political behavior, party systems and competition, as well as internal political processes, are of utmost importance. The political elite is not recognized as an intermediary between the public and the sphere of political existence. According to post-functionalism, the main drivers of integration and differentiation are the integration of core state powers and the strength of national identities, national democratic institutions, Eurosceptic parties and national veto points – in particular, referendum opportunities.

Key words: post-functionalism, European integration, multi-level governance, collective identities, ideology, public opinion, political behavior.