

Інституціональний вимір культурної політики Європейського Союзу

Тетяна Ковальчук,

аспірант Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету

ім. Т. Шевченка

У статті аналізується інституціональний вимір культурної політики Євросоюзу, розглядається процес формування та еволюції інституціоналізації європейської культурної політики, досліджується співвідношення інституціонального і культурного факторів європейської інтеграції, висвітлюється розвиток європейського громадянства в контексті формування загальноєвропейської політичної культури.

Початок інституціоналізації європейської культурної політики було покладено Європейською культурною конвенцією 1954 року. Цей документ передбачав реалізацію трьох основних політичних цілей: визнання громадянами усіх європейських країн спільної культурної спадщини; розвиток мобільності та обміну громадян з метою взаєморозуміння; широке загальноєвропейське культурне співробітництво.

Аналіз співвідношення інституціональних і культурних аспектів інтеграції в Європі у другій половині ХХ століття засвідчує, з одного боку, конструктивні можливості політики з утворення транснаціональних та супранациональних інститутів нової моделі європейського соціально-економічного і політичного порядку, а з іншого боку, роль культури і відповідного інтеграційного проекту, що функціонує в межах концепції „європейського націоналізму”.

Транснаціональна модель європейського націоналізму як складова спільного інтеграційного проекту не є визначальною. За своїм значенням вона поступається інституціональній складовій стратегії європейської інтеграції. Та все ж культурний фактор значною мірою визначає специфіку інституціональної системи, яка нині формується, а відтак і спрямування та зміст самої європейської інтеграції. Концепція європейської інтеграції та визначення форми об'єднання у суспільній свідомості спочатку пов'язувалися з демократичними принципами і легітимністю транснаціональних інституціональних структур, які тоді утворювалися.

Культура як основоположний фактор європейської ідентичності, що нині формується, є наріжним каменем встановлення легітимності і демократії в межах інституціональної системи.

Дослідник антропології культурної політики ЄС і європейської інтеграції К. Шор вважає, що популярна теза щодо „дефіциту демократії” в умовах глобалізації в цілому та в Європейському Союзі зокрема, насправді є симптомом глибокого „дефіциту культури”, який обумовлюється тим, що й досі лишаються невизначеними фундаментальні засади процесу інтеграції.

Основою інтеграції має бути реальна європейська ідентичність – спільна культурна спадщина (система цінностей і символів, історичних пам’яток, традицій та інших елементів культури), яку готова поділяти вся європейська спільнота. Концепції „європейського націоналізму”, „європеїзації”, ідея „європейської ідентичності” та „європейської спадщини” стають невід’ємною складовою сучасного дискурсу європейської інтеграції та вирішення проблеми легітимації системи її інститутів як основи консолідації.

Початок європейської інтеграції характеризувався наявністю у суспільній свідомості визначального впливу континентальної та англосаксонської інституціональних традицій і відповідних національних ідентичностей. Континентальна традиція співвідносилась, перш за все, з Францією, англосаксонська – з Великою Британією.

Наприкінці 1940-х – на початку 50-х років Велика Британія дистанціювалась від участі у створенні інституціональних засад Європейського Союзу. Вона тоді була заклопотана внутрішніми національними інтересами й перспективами розвитку Британської імперії. Два десятиліття, що минули до приєднання Великої Британії 1973 року до Європейського Економічного Співтовариства (ЄЕС), були періодом зміцнення континентальної інституціональної традиції у динаміці європейської інтеграції, а відтак і періодом впливу елементів французької національної культури на принципи і форми фундаментальних політичних та законотворчих структур європейської спільноти (мова, традиції, норми тощо).

Франція, адекватно оцінивши свого часу власні стратегічні інтереси, котрі пов’язувалися з геополітичним простором Європи, очолила процес політичної європейської інтеграції, оскільки вона не мала тоді впливових конкурентів, адже після закінчення Другої світової війни позиції Німеччини й Італії були дуже слабкими, а такі країни, як Бельгія, Нідерланди, Люксембург значно поступалися Франції як за економічним, так і за воєнним потенціалом. Це дозволило Франції чинити суттєвий вплив на формування інституціональних засад союзу європейських держав [4, с. 87]. Ідеологія та інституціональна структура Європейського співтовариства формувалась з урахуванням переважно французької традиції управління та громадянського адміністрування. Тим часом у

спільноті посилювалися відцентрові тенденції, головними їх „проторами” були Велика Британія і Данія. Розбіжність інтересів стало явним вже у зв’язку з підписанням Маастрихтського договору 1992 року, який закріпив принципи федеративного об’єднання західноєвропейських держав. За принципами федералістської ідеології була підписана Амстердамська угода 1997 року.

Процес інституціоналізації європейської інтеграції можна поділити на п’ять основних стадій.

Перша стадія (1945 - 1955 роки). 1951 року підписано Паризьку угоду, яка, по суті, стала прототипом всіх наступних європейських угод. Її підписали Франція, Німеччина, Італія, Люксембург, Бельгія, Нідерланди. До угод такого типу можна віднести, наприклад, план Маршалла, угоду про створення Організації європейського економічного співробітництва, яка пізніше була перетворена на Організацію економічного співробітництва і розвитку, до якої приєдналися США, Канада і Японія. Важливими факторами інституціоналізації політичної інтеграції в Європі стали Брюссельський договір 1948 року, Організація північноатлантичного договору 1949 року та Західноєвропейський союзницький договір 1954 року. Наступним кроком у розширенні сфери європейської співпраці за рахунок включення до неї таких напрямів, як культура, наука, права людини, стало проведення Гаазької конференції 1948 року і створення 1949 року Ради Європи. Основною подією того періоду євроінтеграції став Паризький договір про створення системи транснаціональних інститутів. Він визначив перспективи розширення європейського співробітництва на наступні п’ятдесят років. Договір про заснування Європейського союзу вугілля і сталі став не просто звичайною міжурядовою угодою – ним було закладено принципи інституціональної системи Європейського Союзу [5, с. 232].

Друга стадія (1955 - 1968 роки). Створення у межах Римської угоди 1957 року Європейського союзу з атомної енергії (Євратом) та Європейського економічного співтовариства. Ця фаза європейської інтеграції відзначається особливою ефективністю інституціоналізації ідеї Європейського Союзу. Метою ЄЕС було утворення єдиного торгово-економічного блоку, митного союзу, а також ліквідація бар’єрів у внутрішньоєвропейських торгівельних зв’язках, забезпечення вільного руху людей, товарів, послуг і капіталу. Основною функцією європейського спільного ринку мала стати гармонізація національних економічних, соціальних та фінансових стратегій шести держав-учасниць. Договором про політичну та економічну співпрацю передбачалась реалізація і низки спільних політичних стратегій, зокрема, в галузі сільського господарства, транспорту, митного збору, зовнішньої торгівлі. Реалізація політичних стратегій ЄЕС забезпечувалась постановами, які розроблялись відповідними інститутами співтовариства. Ці постанови автоматично ставали частиною правової бази усіх членів співтовариства, директивами,

обов'язковими для виконання державами-учасницями.

Третя стадія (1968 - 1987 роки). Це був період як посилення інтеграції, так і загострення суперечностей між національними інтересами членів спільноти й супранаціональних інститутів ЄЕС. Диференціювалися позиції прихильників федеративної та міжурядової форми об'єднання. Внутрішні суперечності були пов'язані з фактором суб'єктивного характеру, зокрема з позицією генерала Ш. де Голля щодо пріоритету національних інтересів його країни, а також з об'єктивними процесами розширення співтовариства (у 1973 - 1980 роках до нього приєдналися Велика Британія, Данія, Ірландія, Греція, Іспанія, Португалія) і суттєвим зниженням інноваційної активності його політичних та інституціональних структур. Розбіжності можна пояснити різницею між континентальною та англосаксонською інституціональними традиціями розуміння принципів інтеграції. Саме у цей непростий для європейської інтеграції час складається розуміння ролі культури як основи формування спільної європейської ідентичності та запобігання ризикам стагнації інтеграційних процесів на континенті, конфлікту національних інтересів окремих країн, які могли стати загрозою для соціально-економічної стабільності й безпеки в Європі. Саміт у Фонтенбло 1984 року підтвердив необхідність формування стратегії просування ідеї європейської ідентичності. Створені на саміті інституціональні комітети розпочали визначення принципів європейської ідентичності та реалізації відповідної політичної реформи. Поворотним пунктом у цій справі стала зустріч представників десяти держав-членів ЄС 1958 року у Мілані, які домовилися провести міжурядову конференцію внесення змін до Римського договору.

Четверта стадія (1987 - 1992 роки). 1987 року було схвалено документ під назвою Єдиний європейський акт (ЄСА). Цим було ознаменовано ще один поворот в європейській інтеграції – поглиблення економічної і політичної співпраці задля гармонізації законодавства за принципами ЄСА. Цей акт передбачав суттєві інституціональні зміни. Зі створенням інституту Європейського політичного співробітництва (ЄПС) формується механізм узгодження позицій у міжнародних відносинах в межах європейського регіону. Було внесено зміни до процедури прийняття політичних рішень, згідно з якими прийняттю нових законодавчих актів мали передувати відповідні консультації у Європарламенті. Єдиний європейський акт сприяв узгодженню двох опозиційних ліній в ідеології європейської інтеграції – федералістської та міжурядового співробітництва.

П'ята стадія (від 1992 року). Визначними подіями цього періоду стало підписання Маастрихтського договору 1992 року, Амстердамського договору 1997 року та Лісабонського договору 2007 року. Внаслідок цього відбулося розширення ЄС та орієнтація більшості його членів на створення федеративного союзу. Нині до ЄС входять країни не лише з різними культурами (Скандинавії, Центральної Європи, Середземномор'я), але й країни з дуже різним рівнем економічного розвитку. У Маастрихтському

та Амстердамському договором віддзеркалюються суперечливості двох тенденцій європейської інтеграції – жорстка версія європейського федералізму, що спирається на систему супранаціональних інститутів (континентальна інституціональна традиція) та настанова на збереження національних ідентичностей і суверенітетів, згідно з якою віддається перевага міжурядовій співпраці [6, с. 141]. Та у рамках Маастрихтського договору конфлікт цих двох трендів не був вирішений. Договором, по суті, було інституціоналізовано принцип становлення супранаціоналізму та міжурядової форми європейської інтеграції.

Стратегією створення об'єднаної Європи як єдиного політичного і культурного утворення передбачалось досягнення соціально-економічної стабільності й безпеки в регіоні. Важливим аспектом культурної складової цієї стратегії стала ідея європейського громадянства. Це свідчило про орієнтацію суспільної свідомості на формування європейської ідентичності як громадянського типу національної ідентичності.

Європейський націоналізм у своїй сучасній формі знаходить відображення, по-перше, в ідеї громадянської приналежності до Європейського Союзу, по-друге, в ідеї захисту транснаціональної європейської солідарності [6; 33].

Лінія на створення Європи із спільною громадянською ідентичністю передбачає розгляд європейського громадянства як такого, що виходить за межі громадянства у рамках національної держави. Ідея європейського громадянства базується на двох традиціях: ліберальній, а саме на ліберальному консенсусі щодо трактування проблеми громадянства як засобу здійснення контролю виконавчої влади на національному і європейському рівнях, а також на традиції захисту партикулярних інтересів як основи забезпечення спільного добробуту. У ході дебатів стосовно „дефіциту демократії” в Євросоюзі активізовано саме ці традиції, які являють собою дві основні форми європейського націоналізму, вибір однієї з яких має визначити стратегічні перспективи європейської інтеграції.

Основні форми європейського націоналізму не є антагоністичними, не виключають одна одну. Можливість їх співіснування пояснюється процесами глобалізації та її наслідками з відповідною зміною статусу і самим взаємозв'язком у сучасному світі. Зокрема, А. Д'Апполоні вважає, що в сучасних умовах держави-нації європейського регіону продовжують діяти переважно у вузьких, національних рамках своєї державності, що перестало відповідати реаліям функціонування економіки не на національному, а на світовому рівні [3, с. 185]. Сама спроможність держави-нації адаптуватись до нових видів управління ставиться нині під сумнів, що актуалізує проблему громадянської участі і ролі громадянського суспільства в сучасному світі.

З урахуванням тенденції до обмеження державного суверенітету в умовах глобалізації, держава сприймається як далеко не єдина форма

легітимації контролю економічних, соціальних і управлінських функцій у сучасному суспільстві. Ця обставина суттєва для визначення перспектив європейського націоналізму і стратегій реалізації відповідних проєктів. У цих умовах головною проблемою в контексті європейської інтеграції стає не майбутнє державного суверенітету, а забезпечення демократії як для самого Європейського Союзу, так і для держав-членів ЄС. Дебати між націоналістами-юніоністами (англосаксонська інституціональна традиція) і федералістами (континентальна традиція) відходять у минуле й втрачають свою актуальність. Отже першорядного значення для перспектив європейської інтеграції набуває не фактор інституціоналізації європейської консолідації, а саме культурний фактор інтеграції.

У такому вигляді, в якому реалізовується інституціоналізація політичної структури ЄС, традиційне смислове значення національного суверенітету багато в чому також нівелюється. Сфера національного суверенітету, попри те, що формально залишається закріпленою і зберігає своє значення, на ділі суттєво обмежується сферою впливу Європейського Союзу. У зв'язку з цим постає проблема забезпечення участі громадян регіону в управлінні. Демократична участь не забезпечується обмеженими рамками національного і державного суверенітету на світовій арені. У якості вирішення проблеми збереження демократії в умовах європейської інтеграції слід розглядати стратегію збалансування державного суверенітету, який має тенденцію до зниження за рахунок підтримки демократичної участі у рамках постнаціональної інституціональної структури Європейського Союзу, що передбачає необхідність перегляду концепції суверенітету. Так, А. Д'Апполоні зазначає, що для того, аби Європейський Союз став соціальною реальністю, він має бути не тільки інституціональним, але й, перш за все, соціальним утворенням, справжнім суспільством з особливою новою загальноєвропейською політичною культурою [3, с. 190]. Реалізація такої стратегії передбачає інше розуміння співвідношення національності і громадянства. Першою і найважливішою проблемою є подолання позицій відносно роз'єднання цих понять. Доцільним є поєднання їх смислового змісту і розробка концепції громадянської національності в якості основи для просування європейського націоналізму як стратегії формування загальноєвропейської політичної культури.

Традиційне смислове значення поняття „національність” пов'язується з концепцією „нація”, яке включає у себе два основні смислові компоненти. Перший компонент містить значення певної інфраструктури ЄС (політичної, правової тощо); він об'єднується спільною історією і культурою. Другий компонент відображає значення лояльності державної влади як основи легітимності управління територією, на якій проживають люди, котрі належать до конкретної нації.

У традиційному визначенні у понятті „громадянство” закладене смислове значення громадянських прав і обов'язків, встановлених у рамках конкретного політичного суспільства. З часом це поняття

Тетяна Ковальчук

може змінюватись. Громадянин – не просто член суспільства, він має право, більше того – зобов'язаний брати участь у суспільному житті. Співвідношення національності і громадянства в його традиційному розумінні розглядається як таке, в якому національна приналежність є умовою громадянської приналежності: члени демократичних націй набувають статус громадянина.

В сучасних умовах, коли відбулась трансформація класичної форми національної держави, змінились і характеристики постнаціонального громадянства, яке перебуває в процесі формування. Громадянство не обов'язково визначається національною ідентичністю. Разом з тим, воно передбачає соціалізацію особистості у межах спільної політичної культури. Відповідно, спільна політична культура не може пов'язуватися з будь-якою однією моделлю національної культури.

Ефективна стратегія сприяння створенню умов для виникнення загальноєвропейської політичної культури передбачає необхідність вирішення кількох проблем.

Перша проблема – генерування нової форми лояльності, об'єктом якої вже не може бути політико-інституціональна структура, що існує у межах національної держави. Для цього необхідна культурна програма, яка б передбачала досягнення консенсусу шляхом формування емоційної компоненти нової європейської ідентичності, брак якої розглядається нині як одна з причин „дефіциту демократії”.

Друга проблема – досягнення легітимності у межах політико-інституціональної системи, яка функціонує нині в ЄС і яка у суспільній думці не розглядається як основа європейської національної ідентичності і європейського громадянства.

Третя проблема – подолання помилкового прирівнювання понять суверенітету та ідентичності. Існування постнаціональної європейської ідентичності можливе за умови формування в суспільній свідомості настановлення, яке допускає можливість співіснування в межах єдиної політичної спільноти різних за своєю культурою національних спільнот.

Четверта проблема – етнічні, релігійні, соціальні, політичні та економічні питання, пов'язані з процесом розширення ЄС за рахунок вступу до нього нових членів.

П'ята проблема пов'язана з необхідністю утворення дієвої системи європейських символів постнаціональної загальноєвропейської ідентичності, яка могла б трансцендентувати локальні ідентичності.

Шоста проблема – обмеження ризиків виникнення агресивних форм „етнічного” та „національного” націоналізму. Вона пов'язана, передусім, з проблемою інкорпорації мусульман до європейської спільноти та її культури. Залишається відкритим питання щодо того, як європейська ідентичність може представляти іслам та ідентичність численних мусульманських груп (пакистанці у Великій Британії, турки у Німеччині, північноафриканці у Франції тощо) як елементи структури загальноєвропейської ідентичності [1, с. 212].

З моменту свого заснування і до середини 1980-х років ЄС еволюціонував лінійно і цілком прогнозовано. Інтеграційний процес розвивався здебільшого в економічній сфері – навколо спільної митної (на базі Митного союзу) і сільськогосподарської політики. До 1992 року практично ставився знак рівності між економічною інтеграцією та інтеграцією взагалі: цей процес розуміли як зрощення національних господарств. Та з другої половини 1980-х років поле інтеграційної діяльності ЄС почало помітно розширюватися. Саме тоді Співтовариство почало працювати над деякими новими – неекономічними – проектами. До того часу вже була сформована спільна зовнішня політика і політика безпеки, саме тоді почала формуватися спільна культурна, освітня політика, значно зміцніла політика у науково-технічній сфері, з'явився Шенгенський простір. Якщо, згідно з Договором про заснування ЄС, головною метою інтеграції був розвиток економіки, то такі завдання, як збереження і розвиток європейської культурної спадщини, формування європейського культурного простору, створення простору свободи, безпеки та правопорядку, технологічний прогрес, утвердження інтересів Євросоюзу у світі й поширення його цінностей (права людини, демократія, верховенство права тощо) було включено до сфери інтересів ЄС порівняно нещодавно.

Дискусії про те, яку форму політичного устрою матиме об'єднання європейських держав, почались відтоді, як Ж. Монне і Р. Шуман оголосили (травень 1950 року) свій план побудови єдиної Європи. Однак з утворенням ЄС ці дискусії поступово вийшли зі сфери публічної політики і обговорювалися переважно в кулуарах брюссельських урядовців. З кінця 1980-х років, а особливо після об'єднання Німеччини, питання щодо політичної розбудови ЄС знову перейшло у практичну площину [2, с. 218]. Інтеграція досить швидко поширювалася на нові сфери, однак офіційні представники ЄС утримувались від публічної дискусії щодо перетворення Союзу на федерацію.

На нашу думку, ЄС не рухається а ні у бік федерації, а ні у бік конфедерації. Обидві системи будуються на принципах виборчої демократії: влада виникає в результаті виборів та свідомої передачі повноважень. Наразі дискусії в розширеному ЄС розгорнулися навколо питання про те, яким має бути ЄС. Чи залишиться він організацією, а чи перетвориться на федерацію. Мабуть такі ЄС залишиться організацією, але з певними атрибутами федерації. Адже „європейського народу” як такого не існує. Існують народи країн-членів ЄС, а їх не приваблює перспектива стати суб'єктами гіпотетичної „європейської федерації”. Вони зовсім не схильні до того, що кинути свій суверенітет під ноги брюссельських інститутів. Отже ЄС залишиться тим, чим він є – союзом національних держав. Та все ж у нинішньому Євросоюзі чітко простежуються риси федерації, оскільки його органи влади безпосередньо взаємодіють з населенням. Громадяни обирають членів Європейського парламенту, а законодавчі акти, які

ухвалює Рада, мають пряму дію. Тому з конфедерацією ЄС має стільки ж спільного, скільки й звичайна федерація. Разом з тим, у його політичній структурі можна помітити риси, властиві лише конфедерації, що створює майже нездоланні перешкоди для розвитку справжнього федералізму.

Слід зазначити, що федералістська тенденція в ЄС переважає над конфедералістською та унітаристською, що дає їй можливість забезпечувати формування європейської ідентичності при збереженні етнокультурної специфіки.

Таким чином, динаміка європейської інтеграції засвідчує взаємозв'язок інституціональних та культурних факторів цього процесу. Труднощі, які виникають в процесі формування загальноєвропейської культурної ідентичності на основі політичних ідей, норм і стандартів демократичної громадянської культури, пояснюються багатоманітністю культурних ідентичностей країн, які входять до європейської спільноти, різницею у співвідношенні культурних і політичних компонентів у структурі національної ідентичності цих суспільств. Європейська інтеграція ніколи не була лінійним процесом. Цей процес характеризувався протистоянням федералістської та націоналістичної традицій у концептуалізації принципів управління Європейським Союзом. Разом з тим, значну роль у досить успішній інституціоналізації європейської інтеграції відіграв культурний фактор, який забезпечував формування в суспільній свідомості ідеї про спільну європейську цивілізацію із спільною духовною і культурною спадщиною, спільною культурною ідентичністю.

Література:

1. **Asad T.** Muslims and European Identity: Can Europe Represent Islam? // The idea of Europe: from antiquity to the European Union. / Antony Padgen Ed. Cambridge: Cambridge University Press and Woodrow Wilson Center Press, 2004 – P. 363.
2. **Bulmer S.** The Governance of the European Union: A New Institutional Approach // Journal of Public Policy. – Vol. 13. – 1994. – P. 351.
3. **D'Appollonia A. S.** European Nationalism and European Union // The idea of Europe: from antiquity to the European Union / Antony Padgen Ed. Cambridge: Cambridge University Press and Woodrow Wilson Center Press, 2004 – P. 363.
4. **McCormich J.** Understanding the European Union. – L.: Macmillan, 1999. – P. 119.
5. **Ruttley Ph.** The Long Road to Unity // The idea of Europe: from antiquity to the European Union. – Cambridge University Press and Woodrow Wilson Center Press, 2004 – P. 363.
6. **Shore C.** Building Europe: The cultural politics of European integration. – London and New York, Routledge, 2004. – P. 258.