

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 327.3:329

DOI <https://doi.org/10.30970/PPS.2022.45.9>

ЄВРОСКЕПТИЦИЗМ В ІТАЛІЇ ПІД ПРИЗМОЮ НЕОФУНКЦІОНАЛІЗМУ

Яна Балінська

*Київський національний університет імені Тараса Шевченка,
філософський факультет, кафедра політології
вул. Володимирська, 60, 01601, м. Київ, Україна*

У статті здійснено спробу системної ревізії євроскептицизму в Італії крізь призму неофункціоналізму як однієї з провідних теорій, що обґрунтовує європейську інтеграцію. Насамперед, розкриваються засадничі положення даного наукового підходу, як то – процес «перетікання», нескінченність інтеграції, наростаючі взаємозв'язки тощо. Окрім цього, виявляються суттєві недоліки неофункціоналізму, які полягають у нівелюванні ролі громадянина і громадськості у вирішенні соціально-політичних та економічних проблем через некомпетентність, відкиданні будь-якої критики та заперечення національної ідентичності як такої. Серед кризових етапів в Італії, які могли послужити тригерами поширення євроскептичних настроїв, аналізуються такі факти, як запровадження євро, міграційна криза, вихід Великобританії з Європейського Союзу. Однак, аналіз відповідних подій, а саме їх сприйняття населенням Італії, підкріплений результатами міжнародного проєкту регулярних опитувань громадської думки, що здійснюється під егідою Європейської Комісії, доводить, що запровадження євро не похитнуло довіри італійців до наднаціональних установ, адже лише розширило кордони працевлаштування. Вихід Великобританії з Європейського Союзу також мав зворотній від очікуваних наслідок: бажання наслідувати приклад британців значно зменшилося, адже стали очевидними всі складнощі цього виходу і фінансові наслідки. Міграційна ж криза, з точки зору неофункціоналізму, мала найбільший вплив на розповсюдження євроскептицизму серед італійського населення, адже тривалий час не знаходила свого вирішення і активно використовувалася популістськими партіями. Однак, спільне вирішення проблеми заходами для розподілу відповідальності довели солідарність в ЄС, і міграційна криза з часом перестала бути проблемою виключно середземноморських країн, а стала спільною.

Ключові слова: неофункціоналізм, євроскептицизм, Італія, перетікання, Європейський Союз, євро, міграційна криза.

Євроскептицизм як реакція на європейську інтеграцію все частіше обговорюється у практиці та теорії. Даний феномен з тією чи іншою мірою виразності присутній фактично у кожній державі-члені ЄС, що, з одного боку, свідчить про політичний плюралізм, а з іншого – про активні дії популістських партій. Кейс Італії, насамперед, цікавий тим, що з початку європейської інтеграції італійське населення було чи не найбільш відданим їй прибічником, а з часом перетворилося на апологета євроскепсису. Саме тому дослідження італійського прикладу є концептуально обґрунтованим і практично корисним, особливо під призмою однієї з фундаментальних теорій євроінтеграції – неофункціоналізму.

Е. Гаас, фундатор неофункціоналізму, однієї з основних теорій європейської інтеграції, розвинув цю теорію одразу після Другої світової війни, коли країни-засновники створили ЄЕС (Європейська економічна спільнота). Теорія намагається пояснити процес європейської інтеграції і обґрунтувати думку, що інтеграція між європейськими

державами-членами не має кінця. Інтеграція продовжується як проєкт без кінцевого результату, а натомість має результатом лише сприяння інтеграції, оскільки процеси інтеграції впливають один на інший. З цієї причини неофункціоналізм не враховує той факт, що інтеграція може опинитися в застої і що вона може вплинути на європейських громадян та їхню думку про інтеграцію.

За словами вченого Ф. Шміттєра, громадяни хотіли змінити політичні очікування з національного рівня на наднаціональний рівень [1]. З іншого боку, неофункціоналісти передбачають, що європейська інтеграція не є чіткою лінією, навпаки, вони усвідомлюють наявність перешкод, з якими доведеться зіткнутися, наприклад, кризи та конфлікти. Однак, згідно з неофункціоналістами, інтеграція подолає перешкоди та продовжуватиме розвиватися з більшою інтеграцією та взаємозалежністю зі справжнім лідерством [2].

Важливим терміном неофункціоналізму є так зване перетікання [3], що є ключовим поняттям. З позиції неофункціоналізму, те, що інтеграція продовжує поширюватися від урядів до регіонального та наднаціонального рівня, спричинене тим, що один інтеграційний процес завжди вимагає іншого. Насправді, інтеграція не може припинитися, оскільки нові правила, структури та політика завжди потребують вдосконалення з метою отримання спільних переваг завдяки інтеграції. Т. Кун тлумачить європейську інтеграцію наступним чином: «... те, що починається як раціональна відповідь на функціональний тиск щодо інтеграції, незабаром створює непередбачені наслідки для ще більшої інтеграції» [4].

Наприклад, Економічний та монетарний союз був результатом тісної інтеграції між певними державами-членами, які були готові інтегруватися більше, ніж європейська економіка, а деякі країни створили між собою так звану єврозону. У результаті Європейський монетарний інститут, який був першою фазою Економічного та монетарного союзу і мав функцію координації центральних банків, розвинувся, оскільки деякі країни-члени бачили переваги тісної інтеграції в цій сфері. Таким чином, згідно з Е. Гаасом, перетікання відбувається без наміру, але воно відбувається тому, що інтеграція поглиблюється та продовжує процес інтеграції [4]. Крім того, батько неофункціоналізму виділяє два інші аспекти інтеграції: 1) регіональна еліта прагне ефективного уряду; 2) групи, які прагнуть представництва своїх основних інтересів [4].

«Відповідно до цього підходу, інтеграція є внутрішньо спорадичним і конфліктним процесом, але процесом, у якому за умов демократії та плюралістичного представництва національні уряди опинятимуться дедалі більше втягнутими в регіональний тиск і в кінцевому підсумку вирішення їхніх конфліктів шляхом надання ширшої сфери діяльності та надання більших повноважень регіональним організаціям, які вони створили» [3].

Таким чином, національні уряди втрачають більше суверенітету, оскільки більше рішень виконуватимуться на наднаціональному рівні. Крім того, на думку вченого Ф. Шімелфенніга, неофункціоналізму необхідно провести дезінтеграцію, що є негативним аспектом для держав-членів, навіть якщо наслідком інтеграції може стати конфлікт уподобань між ними [5]. Крім цього, він стверджує, що передова інтеграція, згідно теорії неофункціоналізму, збільшує витрати на дезінтеграцію та вихід з процесу. З цієї причини держави-члени, які отримують вигоду від відповідної політики, є сильнішими, ніж країни-члени, які отримали менше вигод від неї [5].

З іншого боку, Ф. Шміттер стверджує, що є кілька критичних зауважень до процесу перетікання, запропонованого Е. Гаасом. За його словами, ця база неофункціоналістів не врахувала того факту, що багато співпрацюючих країн не завжди можуть знайти рішення без конфліктів між ними. Відповідна критика була розроблена ще в 1970-х роках [3].

Теорія Е. Гааса ставиться під сумнів через так звану кризу порожнього стільця 1965 року, яка похитнула основи неофункціоналізму. Французький президент того періоду Шарль де Голль заблокував розширення повноважень Комісії і, таким чином, показав, що передача влади на наднаціональний рівень не завжди відповідає інтересам держав-членів [3]. Тобто процес перетікання не спрацьовує в ситуаціях, коли національні інтереси конфліктують між державами чи державою та наднаціональним рівнем. Незважаючи на це, теорія неофункціоналізму досі залишається однією з найбільших обґрунтованих теорій європейської інтеграції, яку часто використовують дослідники цієї теми для пояснення результатів європейської співпраці та координації.

Таким чином, неофункціоналізм європейської інтеграції переважно має справу з так званим «перетіканням», яке пояснює, що країни-члени ЄС часто змушені продовжувати інтеграцію одна з одною, тому що одна політика вимагає більше політик. Суверенітет переходить від національних урядів до наднаціонального рівня автоматично, оскільки держави-члени вимагають цього внаслідок більшої інтеграції між ними. Таким чином, відповідно до цієї теорії, держави-члени вимагають більшої інтеграції з метою досягнення спільних інтересів. У цьому випадку доцільно припустити, що євроскептицизм в Італії почав розвиватися після міграційної кризи, оскільки вона в деяких випадках не може вийти з усталеної політики ЄС.

Отже, суверенітет переходить на наднаціональний рівень, даючи державам-членам менше повноважень брати участь у дискусіях щодо європейської політики. Оскільки, теоретично, європейські інститути були доведені як легітимні завдяки побудові та співпраці між ними, країни-члени не мають таких повноважень, як до приєднання до Європейського Союзу. У випадку запровадження євро великий відсоток італійців відповіли, що ЄС був надійним у 2002 році. Запровадження євро було наслідком монетарної співпраці, яка мала позитивне сприйняття серед італійців. Схвалена європейська політика, яка забезпечила безпеку як для економіки, так і для зайнятості, також тому, що ЄС запровадив вільний рух людей, отже, також і працівників. Це також важливий аспект неофункціоналізму, оскільки він підтримує ідею, що інтеграція між державами вимагає ще більшої інтеграції для продовження співпраці між ними.

Отже, на початку другого тисячоліття концепція більшої інтеграції в певних важливих сферах була позитивним аспектом, запровадивши ще більше можливостей для європейських громадян. Лише після фінансової кризи, за результатами опитувань Євробарометру (міжнародний проєкт регулярних опитувань громадської думки, що здійснюється під егідою Європейської Комісії), видно, що довіра до ЄС впала з 64% до 32% восени 2010 року та 31% восени 2011 року [6; 7]. Навіть якщо інституції, насправді, сприймалися італійцями законними, вони не мали необхідних навичок для вирішення кризи у той період [8]. З іншого боку, італійський уряд і Європейський парламент зберегли свою довіру серед італійців восени 2010 року з 70% і 65% відповідно, тоді як результати впали восени 2011 року [6; 7]. Довіра громадян перемістилася з національного рівня на наднаціональний рівень, оскільки країни-члени стали більш інтегрованими.

Хоча євроскептицизм став ще більш помітною темою в останні роки, особливо після міграційної кризи, результати опитувань Євробарометру 2015 року не сильно змінилися в порівнянні з результатами попередніх років [9]. Зважаючи на це, ця ідея цікава, оскільки в період кризи говорили про вихід Італії з ЄС разом із запитом про заходи щодо блокування в'їзду більшої кількості мігрантів із третіх країн. Через кризу Європейський Союз вжив нових заходів для допомоги середземноморським країнам разом з іншими заходами для розподілу відповідальності, наголошуючи на нормі солідарності в ЄС. Стосовно теорії

неофункціоналізму, дії ЄС та сприйняття італійцями та європейськими громадянами змусили побачити, що інтеграція продовжується як наслідок нової політики, яка необхідна для вирішення, у цьому випадку, спільної кризи. Країни-члени є взаємозалежними завдяки європейській політиці, яку вони спільно застосовували, тому у випадку кризи мігрантів їм довелося вирішувати цю проблему спільноту. Міграційна криза поклала початок мобілізації італійців, також завдяки популістським партіям, для боротьби з напливом мігрантів. Популістські партії активно використовували середні показники для поширення проблеми мігрантів, часто покладаючи провину на італійський уряд і, перш за все, на ЄС та його наднаціональні інституції.

Громадська думка не враховується теорією неофункціоналізму, оскільки, згідно з нею, громадяни мають більше переваг, якщо вигоди розподіляються між усіма державами-членами [8]. Е. Гаас, засновник теорії, стверджує, що громадськість не має значного впливу на інтеграцію, і у випадку, якщо громадськість критикує інтеграцію, він ігнорує їх у своїй теорії [4]. Крім того, за словами вченої Т. Кун, Е. Гаас ігнорує той факт, що громадяни є євроскептиками, оскільки вони не мають правильного уявлення про європейську інтеграцію і не можуть брати участь у процесі прийняття рішень, оскільки це відбувається на рівні, недоступному громадянам [4]. Більше того, вона стверджує, що неофункціоналісти та Е. Гаас навіть не розглядають національну ідентичність, оскільки вона не існує близько до європейської ідентичності, і, з цієї причини, вони не розглядають політику ідентичності. Таким чином, ця теорія не підтримує поняття національної ідентичності та цінностей, а також не підтримує негативну інтеграцію як меншу співпрацю та вихід із Союзу, як це зробила Великобританія у 2016 році.

Поняття ідентичності очевидно на прикладі Brexit. Британія вирішила покинути Союз у 2016 році після того, як навесні 2015 року спалахнула міграційна криза, яка породила конфлікт між державами-членами та розподілила тягар іммігрантів. Справа в тому, що Великобританія віддала перевагу виходу з ЄС замість більшої інтеграції, вона показала, що теорія неофункціоналізму не може витримати того, що європейська інтеграція завжди підтримується державами-членами. Вихід шокував Європейський Союз. Однак деякі вчені стверджують, що вихід із ЄС насправді демонструє, що європейська інтеграція є неофункціональною, оскільки вихід був досить складним і його було важко досягти [10]. Нібито країни-члени стали взаємозалежними, і жорсткий вихід Великобританії, ймовірно, налякав інші країни-члени, у тому числі й Італію, яка раніше поставила Italexit на порядок денний.

Цікаво, що в рік Brexit довіра до ЄС не зросла, однак після загальних виборів 2018 року вона зросла з 30% у 2016 році до 36% [11; 12]. Подібним чином помітно зросли як національні інституції, так і політичні партії. Нарешті, результати Євробарометру, синхронізовані з представленими подіями та кризами, демонструють, що останнім часом довіра громадян Італії до ЄС зросла. Таким чином, політичні заходи, які проводить ЄС, дають позитивний ефект. Країни-члени через деякий час розділили тягар тисяч мігрантів, які в'їхали в Італію та решту Середземномор'я завдяки положенням угод і Дублінському регламенту. Було очевидно, що певні правила необхідно змінити, а згодом запровадити більшу інтеграцію для вирішення майбутніх проблем і конфліктів.

Таким чином, неофункціоналізм може пояснити поширення євроскептицизму в Італії, оскільки згідно з цією теорією уряди автоматично передають більше повноважень і суверенітету від національного до регіонального та наднаціонального рівня. Різниця між ними може бути досить великою, створюючи розрив між двома рівнями. Крім того, через поглиблення зв'язків країн-членів вихід із ЄС є дуже складним, як це також видно у випадку Великобританії та Brexit. Однак, насправді ця теорія не враховує скептицизм

серед громадян, оскільки неофункціоналісти очікують, що громадяни перенесуть свою прихильність з національного рівня на наднаціональний. З іншого боку, враховуючи те, що теорія не враховує громадську думку щодо ЄС та європейської інтеграції, теорія не може пояснити, чому євроскептицизм формується серед європейських громадян на політичній арені. Неофункціоналісти не очікують протидії, тому що інтеграція містить більше переваг, ніж недоліків для громадян, серед іншого вільний рух людей і працівників. Хоча довіра до ЄС серед італійців зросла, вона не зросла значно. Навіть якщо неофункціоналізм не може пояснити, чому євроскептицизм зріс після кризи мігрантів, це підтверджує, що європейська інтеграція продовжує розвиватися після таких перешкод, все ще викликаючи лояльність громадян. Результати довіри після міграційної кризи також підтверджують, що європейські інституції мають більше довіри, ніж національні органи та політичні партії.

Таким чином, ця теорія розроблена на ідеї перетікання та положенні про те, що країни-члени в певних випадках змушені посилювати інтеграцію між собою. Влада переходить з національного рівня на наднаціональний автоматично, залежно від інтеграційної політики, прийнятої спільно державами. Більша інтеграція завжди закінчується ще більшою інтеграцією, і неофункціоналісти не намагаються знайти кінець інтеграції між державами-членами ЄС, тобто інтеграція завжди розширюється, оскільки вона потрібна для продовження співпраці. Таким чином, гіпотеза, яка впливає з цієї теорії в цій статті, стосується того, що Італії не вдається уникнути обмежень європейської політики під час серйозної кризи.

Список використаної літератури

1. Schmitter P.C. Three Neo-Functional Hypotheses about International Integration, International Organization. 1969. Vol. 23 (1). P. 161–166.
2. Hooghe L., Marks G. Grand theories of European integration in the twenty-first century. Journal of European Public Policy. 2019. Vol. 26 (8). P. 1113–1133.
3. Schmitter P.C. Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism. Journal of European Public Policy. 2005. Vol. 12 (2). P. 255–272.
4. Kuhn T. Grand theories of European integration revisited: does identity politics shape the course of European integration? Journal of European Public Policy. 2019. Vol. 26 (8). P. 1213–1230.
5. Schimmelfennig F. European integration (theory) in times of crisis. A comparison of the euro and Schengen crises. Journal of European Public Policy. 2018. Vol. 25 (7). P. 969–989.
6. Eurobarometer Standard 73 – Public Opinion on the European Union Vol. 1(2010) Europea.eu. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/917>
7. Eurobarometer Standard 76 – Public Opinion on the European Union (2011). Europea.eu. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1020>
8. Schmitter P.C., Lefkofridi Z. Neo-Functionalism as a Theory of Disintegration. Chin. Polit. Sci.Rev. 2016. Vol. 1. P. 1–29.
9. Eurobarometer Standard 84 – Public Opinion on the European Union, Factsheets Italy (2015). Europea.eu. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/1020>
10. Cavlak H. The cost of brexit: Neo-functionalism strikes back. Romanian Journal of European Affairs. 2019. Vol. 19 (1). P. 65–78.
11. Eurobarometer Standard 86, Public Opinion on the European Union, National Standard Report: Italy. (2016). Europea.eu. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2137>.
12. Eurobarometer Standard 90, Public Opinion on the European Union, National Standard Report: Italy (2018). Europea.eu. URL: <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2215>.

EUROSCEPTICISM IN ITALY UNDER THE PRISM OF NEO-FUNCTIONALISM

Yana Balinska

*Taras Shevchenko National University of Kyiv,
Faculty of Philosophy, Department of Political Science
Volodymyrska str., 60, 01601, Kyiv, Ukraine*

The article attempts a systematic revision of Euroscepticism in Italy through the prism of Neo-functionalism as one of the leading theories justifying European integration. First of all, the fundamental provisions of this scientific approach are revealed, such as the process of "spillover", the infinity of integration, increasing interconnections, etc. In addition, significant shortcomings of neo-functionalism are revealed, which consist in leveling the role of the citizen and the public in solving socio-political and economic problems due to incompetence, rejecting any criticism and denying national identity as such. Among the crisis stages in Italy, which could serve as triggers for the spread of Eurosceptic attitudes, such facts as the introduction of the euro, the migration crisis, and the exit of Great Britain from the European Union are analyzed. However, the analysis of the relevant events, namely their perception by the Italian population, supported by the results of the international project of regular public opinion polls, carried out under the auspices of the European Commission, proves that the introduction of the euro did not shake the trust of Italians in supranational institutions, because it only expanded the boundaries of employment. Britain's exit from the European Union also had the opposite of expected consequences: the desire to follow the example of the British decreased significantly, because all the difficulties of this exit and the financial consequences became obvious. The migration crisis, from the point of view of neo-functionalism, had the greatest impact on the spread of Euroscepticism among the Italian population, because it did not find its solution for a long time and was actively used by populist parties. However, the joint solution of the problem with measures to distribute responsibility proved solidarity in the EU, and over time the migration crisis ceased to be a problem exclusively of the Mediterranean countries, but became a common one.

Key words: Neo-functionalism, Euroscepticism, Italy, spillover, European Union, euro, migration crisis.