

В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ

ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ ДО УПРАВЛІННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИМИ ПРОЦЕСАМИ

Розглянуто різні види інтересів, що спонукають країни до інтеграційних дій. Виділено цілі державноуправлінської діяльності в певних сферах, що охоплюють регіональні торгівельні угоди.

Ключові слова: врядування; позитивна та негативна інтеграція, європеїзація, права людини, спільні цінності.

Different types of interests that motivate countries to integration activities are highlighted. The goals of state-management activities in certain areas, covering regional trade agreements, have been allocated.

Key words: governance; positive and negative integration; Europeanization; human rights; common values.

Нова соціальна інтеграція епохи глобалізму передбачає якісно вищий рівень відносин між суб'єктами міжнародного політичного процесу, насамперед суттєве розширення кола самих цих суб'єктів – державоцентризм минулих століть замінюється поліцентризмом, коли рівноправними й надактивними учасниками міжнародних процесів стають всесвітні громадські організації, професійні, наукові та екологічні спілки й товариства, транснаціональні корпорації та внутрішньополітичні політико-адміністративні регіони держав. Новий рівень міжнародної інтеграції зумовлюється зростанням усвідомлення спільності потреб та інтересів, норм і цінностей, наявністю тенденцій до зближення, об'єднання різних елементів політичних відносин і зв'язків [1, с. 43–44].

Розбудова та просування цінностей інтеграційними об'єднаннями ставить країну в доволі жорсткі рамки, коли вплив зовнішньої системи цінностей суттєво коригує внутрішньополітичні процеси в державі, яка не обов'язково є географічним сусідом інтеграційного об'єднання, і позначається на стабільності системи державного управління.

У цьому контексті Р. Войтович наголошує на тому, що одним із засобів здійснення глобальної інтеграції в сучасних умовах розвитку світу є глобальна експансія – просторове розширення у взаємодії між державами. Протилежною формою глобальної експансії є “глобальна контракція”, тобто втрата простору, просторове зжаття (стискання) держави в результаті розширення впливу на неї іншої держави [2].

Мета статті полягає у виокремлення каналів і форм європеїзації, яке в подальшому дозволяє дослідити специфіку та головні перешкоди безконфліктного залучення країни до системи управління інтеграційними

процесами, що має багаторівневий характер. Багаторівневність є підґрунтям взаємовідносин між різними сферами публічного управління і тим самим створює як умови, так і перепони для європеїзації.

На думку дослідників ЄС, європеїзація національних адміністрацій складається з трьох сфер: політичних процесів (функціональне поле), політики (нормативно-предметне поле), а також інституції (структуральне поле) [3]. Ця схема наочно демонструє складний характер відносин між національною системою публічного управління країни-члена ЄС та її спільним простором управління різними сферами політики. Якщо ці взаємовідносини дійсно відбуваються на багатьох рівнях, то це означає велику залежність від якості державних структур, рівня їх самоконтролю як основи для його залучення в процес управління на рівні ЄС та є умовою внутрішньої єдності цієї системи. Інакше кажучи, європеїзація не лише стосується сфер, пов'язаних із зовнішніми функціями держави (міжнародна співпраця, представництво інтересів на міжнародній арені), але і модифікує спосіб управлінської діяльності в рамках решти функцій. Від здатності окремої країни вписатися в модель багаторівневого врядування залежить загальна ефективність цієї системи як моделі поширення певних цінностей.

Вищевказані три шаблони європеїзації відповідають одному з трьох типів формування та реалізації інтеграційної політики: негативній, позитивній та рамковій інтеграції.

Позитивну та негативну інтеграцію виокремив нобелівський лауреат з економіки Ян Тінберген. Негативна інтеграція спирається на усунення торговельних бар'єрів та принцип не дискримінації. Позитивну інтеграцію вчений описував у такий спосіб: "створення нових інституцій та інструментів їх діяльності або модифікація існуючих інструментів... Загалом, позитивна інтеграція має передбачати створення всіх інституцій, необхідних для забезпечення оптимуму добробуту, який має бути досягнутий централізованим шляхом" [4].

Багато науковців, спираючись на першу частину висловлювання, трактує інтеграцію не лише як усунення бар'єрів, але і як вироблення правил для прискорення інтеграційного процесу.

Таким чином, позитивна інтеграція потребує активного втручання держави для усунення вад ринку, які не дають досягти оптимального рівня інтеграції. Позитивна та негативна інтеграції мають кардинально різні наслідки для інтеграційного процесу. Негативна інтеграція, головним чином, шукає захисту певного кола політик та механізмів спільного нагляду, тоді як позитивна інтеграція вимагає активних кроків для визначення спільних політик і створення правових та інституційних рамок для їх втілення. У першому випадку маємо основною рушійною силою захист національних інтересів з корисливих мотивів, а у другому налаштованість на співпрацю для досягнення загального блага, що змінює підхід до вимірювання ефективності функціонування інтеграційного утворення. Численними прикладами можуть бути підходи, які використовують США та ЄС. Нормативний підхід США

полягає в безпосередньому включенні правил в угоду, тоді як ЄС намагається визначати правила за допомогою спеціально створених організацій, тобто його інструменти втілення є значно складнішими та комплексними. Скажімо, коли йдеться про питання сприяння торгівлі, не продуктивно домовлятися про товари, що підпадають під захист, або про взаємні зобов'язання, такі як прозорість та підзвітність. Набагато кориснішими є визначення стандартів для здійснення певних процедур (управління ризиками на кордонах або інтегральна система управління кордонами) та запровадження моніторингу з боку відповідної структури. Саме це і становить значну складність для включення в угоду. Відкриття ринків за позитивної інтеграції має спиратися на пошук шляхів координації політик, що призводить до інституціоналізації такої співпраці.

Останній тип (рамкова інтеграція) спрямовується на те, щоб підготувати ґрунт для майбутніх змін на національному рівні. Завдяки спрямованій європейській стимуляції та підтримці прореформаторських акторів/течій змінюється внутрішньополітичний клімат у певній країні. Таким чином, трансформація відбувається опосередковано, через зміни на когнітивному рівні домашніх акторів (тобто на рівні їх очікувань, цінностей, переконань тощо) [5]. Такий стан справ є характерним для ситуацій, коли держава або наднаціональне утворення мають слабкий вплив на певний тип внутрішньої політики (наприклад енергетична, безпекова або оборонна політики).

Серед інтересів, що спонукають країни до інтеграційних дій, можна виокремити щонайменше п'ять: політичні, економічні, соціетальні, екологічні та безпекові.

Політичні мотиви зосереджуються на необхідності обговорення геополітичних та інституційних цілей розвитку й просуванні інтересів як окремої країни, так і цілого регіону світу. Економічний блок переважно зосереджується на корисливих мотивах доступу до ринку та пошуку конкурентних переваг. Не менш важливим є транснаціональне регулювання, яке спирається на стандартні мотиви втручання держави у функціонування ринку для усунення його неспроможностей (монополізм, екстерналії та послуги загального інтересу, інформаційна асиметрія).

Крім економічних мотивів, інтеграційні процеси, безперечно, передбачають соціетальні мотиви. Кожне суспільство має свій унікальний набір соціальних норм та уподобань, які обмежують дію економічно корисливих мотивів. Торгівля зброєю або алкоголем може бути суттєво обмежена або заборонена з огляду на моральні або релігійні мотиви. У багатьох угодах існують певні обмеження або застереження з натяком моралі. Проте дедалі частіше можна спостерігати випадки включення до торгівельних угод положень про належне врядування, демократію, права працівників та права людини. Особливо активно в цьому напрямку діють ЄС, США та Канада. Відомі в цій сфері науковці С. Ааронсон та Д. Циммерман зазначають, що у випадку ЄС порушення третьою країною прав людини призводить до діалогу, який зазвичай не позначається на обсягах торгівлі з

країною-порушником прав людини. До того ж, попри активну позицію неурядових організацій щодо включення до угод зазначених положень, ані уряди, ані громадяни не можуть повноцінно змінити ситуації на краще. Консультанти, яких залучає ЄС для оцінки впливу торгівельних угод на сталий розвиток, взагалі не роблять акценту на правах людини [6].

Ці інтереси є основою трьох домінуючих течій теоретичних шкіл з розгляду міжнародних відносин: реалізму, лібералізму та конструктивізму [7].

Зрозуміло, що ці три підходи розглядають європейську інтеграцію з різних позицій. З точки зору неореалістів, той факт, що ЄС не є державою, дає підстави вважати, що це утворення не має власних чітко визначених національних інтересів. Замість цього в зовнішній політиці ЄС домінують геополітичні та безпекові уподобання країн-членів. З точки зору лібералів, протистояння між країнами-членами базується в більшому ступені на економічних, а не на геополітичних інтересах. Якщо ліберальна теорія намагається передбачити, яким чином зовнішньо економічна політика ЄС визначає зовнішню та безпекову політику об'єднання держав, теорія реалістів розглядає все навпаки. Разом з тим, реалісти очікують сталості зовнішньополітичних інтересів, а ліберали та конструктивісти – змін. Для лібералів державна політика змінюється внаслідок впливу груп внутрішньоекономічних інтересів, а для конструктивістів інтереси європейських дипломатів і переговорників змінюються в результаті взаємодії та адаптації до інституційного й нормативного оточення вироблення зовнішньої політики в ЄС. Нарешті, реалісти вважають інституційне оформлення здійснення зовнішньої політики в ЄС недоцільним, тоді як ліберали та конструктивісти, навпаки, підтримують створення окремої інституції: ліберали – з погляду розподілу влади, що визначає стратегічні пріоритети та ухвалює рішення, а конструктивісти – з огляду на побудову правил, які визначаються цінностями.

Процес європейської інтеграції, роблячи ставку на спільні зовнішньоекономічні політики паралельно з розвитком внутрішньої інтеграції, намагався зберегти логіку побудови єдиного ринку, але разом з тим і просувати свої економічні інтереси на світовій арені. Результатом цього стало формування зовнішньоекономічних відносин на основі трьох засад:

- надання доступу до власного ринку за умови прийняття єдиних правил на імпорт продукції;
- укладення двосторонніх і багатосторонніх торговельних угод ЄС з іншими країнами та групами держав;
- особливі відносини з країнами, що розвиваються.

Популярність економічних мотивів в інтеграційних процесах призвела до появи різних термінологічних конструкцій: регіональні торговельні угоди (РТУ) та преференційні торговельні угоди (ПТУ). Світова організація торгівлі використовує перший з двох термінів, наголошуючи на взаємному характері угоди та обопільних поступках, тоді як ПТУ мають односторонній характер, наприклад Загальна система преференцій та Африканський акт розвитку та можливостей.

За даними секретаріату СОТ, станом на 2012 р. більшу частину угод

складали зони вільної торгівлі – 83 %, на другому місці були митні союзи – 10 %, і 7 % припадало на часткові угоди [1, с. 62].

Такий посилений наголос на економічній інтеграції призвів до стрімкого зростання кількості торговельних угод і питань, що вони вирішують, а також до збільшення конфронтації між різними цілями державного управління. Попередні угоди містили стислий перелік сфер лібералізації, зосереджуючись здебільшого на торгівлі промисловими товарами та послугами, підвищенні мобільності факторів виробництва, передусім руху капіталу, питаннях міграції та стандартів для робочої сили. Але сьогодні всі ці напрямки мають тенденцію до більш широкого охоплення. Питання сприяння торгівлі висунуло на порядок денний необхідність врегулювання питань безпеки, охорони здоров'я, імміграції, транспорту, страхування тощо (табл.).

Таблиця

Цілі управлінської діяльності держави у певних сферах, що охоплюють регіональні торговельні угоди

<i>Сфера лібералізації</i>	<i>Цілі державноуправлінської діяльності</i>
Послуги	Універсальні підходи (доступ, ціни) Стандарти (професійні, безпекові, взаємозв'язок мереж) Поміркване регулювання (банківський сектор) Культурні винятки (засоби масової інформації)
Стандарти для товарів	Здоров'я людей, тварин і рослин Безпека Мережеві економіки
Права інтелектуальної власності	Інновації та креативність
Сприяння торгівлі	Оподаткування Безпека кордонів Заборони Імміграційний контроль Недискримінаційність національного законодавства щодо закордонних товарів Транзит
Державні закупівлі	Преференції для національних товарів Захист важливих галузей
Споживачі	Інформування та захист споживачів
Права працівників	Мінімальні стандарти
Навколишнє середовище	Суспільні блага Мінімальні стандарти
Рух громадян	Управління імміграційними потоками

Зближення регуляторних політик – це невід'ємний елемент торговельної лібералізації, яка впливає на цілі цих політик, а тому їх досягнення стає більш важкою справою.

Одним з питань створення інтеграційного об'єднання є врегулювання конфлікту між управлінськими практиками з регулювання ринку та цілями

лібералізації. Зниження стандартів у деяких галузях суперечитиме інтересам держави. Головним завданням є забезпечити прозорість регуляторних уподобань кожної країни з метою чіткого з'ясування протекціоністських настроїв. Саме прихований протекціонізм збільшує вартість доступу на ринок для закордонних конкурентів.

Не менш важливим питанням є чітке уявлення про процес формування та реалізації політики для виконання майбутніх зобов'язань. Здебільшого у переговорах беруть участь міністерства закордонних справ, економіки та фінансів. Саме вони іноді не мають повного уявлення про інші наслідки інтеграційного процесу внаслідок неналежної координації своєї діяльності з іншими органами центральної влади.

Дедалі тісніша інтеграція призводить до зміни доктрини у взаємодії держав. Найбільш хвилюючим є не сам факт дискримінації однією групою держав іншого блоку, а додаткова складність системи за рахунок створення дублюючих та конфліктуючих регуляторних режимів, що використовуються багатьма інтеграційними об'єднаннями, переважно економічного характеру. Напрацьовані раніше економічні концепти лібералізації є архаїчними або неповними для пояснення більш глибоких процесів лібералізації. Нездатність зрозуміти нову доктрину преференційної інтеграції може пояснити той факт, чому більшість інтеграційних угруповань повністю не використовують можливості лібералізації.

Поглиблені інтеграційні економічні відносини є потенційно важливим фактором для проведення реформи системи державного управління. Крім доступу до ринку, вони створюють одночасні можливості для торговельної лібералізації та реформ політик, пов'язаних із нею. Крім того, напрацьовуються нові інструменти для просування двох або багатосторонніх відносин та трансферу ресурсів, неформальні підходи для вирішення суперечок, залучення експертного середовища та подальшого поглиблення лібералізаційних процесів залежно від бажання сторін. Парадоксальність полягає в тому, що дискримінаційні заходи можуть бути однією з прийнятних форм лібералізації, якщо сторони погодилися на прийняття правил одна одної.

Слід пам'ятати, що поглиблена інтеграція має використовуватися вибірково та із стратегічною метою. Значна кількість питань, яку намагаються включити до угоди, може відвернути увагу від головної мети та галузей, де очікуються найважливіші здобутки. Поглиблені інтеграційні відносини спонукають серйозно замислитися над національною стратегією реформ. Необхідно вибудувати пріоритети, виходячи з національних інтересів, та послідовність дій. Це і є центральною темою під час проведення переговорів з країною-партнером. Уряду нічого не залишається, як запровадити практику прозорої лібералізації для мінімізації випадків надання преференцій вітчизняним гравцям та забезпечити узгодженість заходів з лібералізації та регулювання.

Успіх інтеграційного процесу підштовхує урядовців більш інтенсивно використовувати переваги лібералізації. Проте не існує універсальних

рецептів продовження цього процесу. Л. Вінтерс наголошує, що, як демонструє приклад ЄС, поглиблена інтеграція – це процес *sui generis* [1].

До того ж різні країни переслідують різні цілі. Скажімо, для невеличких за розміром країн головною цінністю інтеграційного процесу буде доступ до ринку, оскільки сама країна має дуже небагато можливостей для збільшення обсягів споживання на власному ринку. Більш могутні країни намагаються, крім цього, змінити регуляторні норми, включно з ціннісними орієнтирами для запуску процесів лібералізації в країнах-партнерах.

Спільний підхід до формулювання та реалізації торговельної політики змушує держави реформувати систему державного управління, тим самим створюючи більш сприятливі умови для інвестицій.

Нові виміри міжнародної безпеки, взаємодія глобалізації та регіоналізації, інтеграції та дезінтеграції призвели до того, що розвиток системи управління інтеграційними процесами має ґрунтуватися перш за все на спільних цінностях і методах гармонізації національних інтересів.

Безперечно, встановлення нового світового устрою, головною цінністю якого є людина, буде довгим і складним процесом еволюції сучасної інтеграційної архітектури. При цьому його всеохоплююча природа має відображати три фундаментальні основи миру: безпеку, соціальний та економічний добробут і розвиток, демократію і повагу людських прав та свобод. Внесок у їх створення мають зробити всі міжнародні актори, а особливо держави сучасного світу.

Література:

1. *Радченко О.* Філософська сутність міжнародної соціальної та політичної інтеграції / О. Радченко // Регіональна політика і транскордонне співробітництво в євроінтеграційній стратегії України : зб. наук. пр. за матеріалами міжнар. конф. (м. Ужгород, 24–25 травня 2007 р.) ; відп. ред. І. В. Артьомов. – Ужгород : Ліра, 2007. – С. 32–44.

2. *Войтович Р.* Глобальна контракція як засіб здійснення глобальної інтеграції та її вплив на державне управління / Р. Войтович // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – 2011. – № 1. – С. 5–14.

3. *Boerzel T. A.* When Europe Hits Home: Europeanization and Domestic Change / T. A. Boerzel, T. Risse. – Florence : EUI Working Papers, 2000. – P. 5.

4. *Tinbergen Jan.* International Economic Integration / Jan Tinbergen. – Amsterdam : Elsevier, 1965. – 2nd., rev. ed. – 142 p.

5. *Olsen J.* The Many Faces of Europeanization / J. Olsen // Journal of Common Market Studies. – 2002. – Vol. 40, Issue 5. – P. 921–952.

6. *Aaronson Susan Ariel.* Trade Imbalance: The Struggle to Weigh Human Rights in Trade Policymaking / Susan Ariel Aaronson, Jamie M. Zimmerman. – New York : Cambridge University Press, 2007. – P. 138–143.

7. *Woods N.* Explaining International Relations Since 1945 / N. Woods. –

Oxford : Oxford University Press, 1996. – 128 p.

8. World Trade Report 2011. The WTO and preferential trade agreements: from co-existence to coherence. – World Trade Organization, 2011. – 251 p.

9. *Winters L. Alan.* Europe Is Sui Generis–But It Provides Lessons for Developing Countries / L. A. Winters // Regional and International Integration: Quo Vadis? : Annual Conference of the Global Development Network, 16–18 January 2010. – Prague, 2010. – P. 1–25.

Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.