



Олег Волошин,

здобувач кафедри країнознавства Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, директор Департаменту інформаційної політики МЗС України.

ІНІЦІАТИВИ РОСІЇ В НАПРЯМІ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ДІЯЛЬНОСТІ СНД ТА ПРИЧИНИ ЇХНЬОГО ПРОВАЛУ В 1998–1999 РР.

Проблематика дипломатичних зусиль Російської Федерації в напрямі підвищення ефективності Співдружності Незалежних Держав наприкінці 1990-х років до цього часу залишається повністю недослідженою українськими вченими-міжнародниками. Взагалі цей етап політики Москви на пострадянському просторі вітчизняними дослідниками, як правило, вивчається в контексті перегляду відносин з Україною після підписання «Великого договору» 1997 року та нових спроб залучення нашої держави російських економічних та політичних проектів у регіоні.

У Росії ця проблематика досліджена також не дуже широко. При цьому переважна більшість учених, розглядаючи особливості російських підходів до розвитку Співдружності на цьому етапі, зосереджують увагу переважно на проблемах зміщення акцентів з не підкріплених реальним змістом інтеграційних мегапроектів на вужчі напрями багатостороннього співробітництва. Зокрема, підгрунтя активних зусиль Росії щодо розвитку на просторі СНД таких проектів, як ЄврАзЕС та Організація Договору про колективну безпеку у своїй монографії «Содружество Независимых Государств: факторы развития» глибоко аналізує А.М. Михайленко (Михайленко А.Н. Содружество Независимых Государств: факторы развития.

М.: РАГС, 2003. — 15,2 п.л.). Пошук Росією нових шляхів активізації інтеграції на пострадянському просторі, особливо в торговельно-економічній сфері, у науковому дослідженні «Глобалізація и регионалізація в свете російських інтересов и перспектив інтеграції на постсоветском просторанстве» розглядає А.М. Биков (Биков А.Н. Глобалізація и регионалізація в свете російських інтересов и перспектив інтеграції на постсоветском просторанстве. М.: ИМЭПИ РАН, 2001. — 3.0 п.л.). Водночас позицію скептиків, які за допомогою глибокого аналізу причин низької ефективності СНД для реалізації Росією своїх інтересів у регіоні підтримували заклик до переключення уваги на інші напрями зовнішньої політики у своїх роботах відображали Д.Є. Фурман (Фурман Д.Е. О будущем «постсоветского просторанства». — Внешняя политика и безопасность современной России. Хрестоматія в двух томах / Сост. Т.А. Шаклеина. Т. 1. Кн. II. Исследования. М., 1999, С. 6–19.) та С. Караганов (аналітична доповідь «Стратегія для России. 10 лет СВОП». (М., 2002. С. 156–164).

При цьому фактично недослідженою залишається проблематика спроб Росії провести реформування власне Співдружності Незалежних Держав як міжнародної регіональної організації та причини провалу цих ініціатив. При всій безсистемності, обмеженості цілей та залучених ресурсів ці зовнішньополітичні кроки Москви і, особливо, їх невдача істотним чином вплинули на базові характеристики російської політики щодо СНД від початку 2000-х років і до сьогодні, і тому їх вивчення становить інтерес для дослідження. Ця стаття є спробою проаналізувати мотиви та зміст ініціатив Росії щодо реформування СНД у 1998–1999 роках та визначити основні фактори, що призвели до безрезультатності цих зусиль.

Активна критика того курсу, що Росія реалізовувала по відношенню до СНД, яка звучала в 1995–1997 роках як з боку експертного співтовариства, так і з боку політиків, що представляли всі впливові російські політичні сили, фактично була сприйнята правлячою частиною російської еліти як така, що в своїй основі відповідає реальному стану речей.

Розуміння цієї проблеми призвело не лише до обмеження сподівань, що пов'язувало керівництво Росії із Співдружністю як інструментом реалізації національних інтересів на пострадянському просторі (що знайшло своє відображення у постійно

зростаючому збільшенні підтримки міждержавних політичних процесів на основі не СНД, а ЄврАзЕС, Союзу Росії та Білорусі, Договору про колективну безпеку), але і до ініціювання певних спроб підвищити ефективність самого СНД. Фактично в кінці 90-х років Москва вдалася до політики стимулювання реформи Співдружності, що втім залишилась малопоміченою дослідниками міжнародних відносин. Це не повинно дивувати, оскільки політика ця з самого початку була непослідовною, обмеженою у цілях і засобах, до чого додалися об'єктивні перешкоди її реалізації.

Точкою відліку для реалізації Росією низки кроків щодо вдосконалення структури та функцій Співдружності став саміт СНД в Кишиневі, що відбувся 23 жовтня 1997 року. На ньому більшість глав держав-учасниць організації різко розкритикувала президента Росії Бориса Єльцина як голови Ради глав держав СНД за втрату Співдружністю динаміки розвитку, надмірну забюрократизованість її структур, низьку ефективність взаємодії між членами організації в економічній сфері. Тоді ж було вирішено провести позачергове засідання Ради глав держав СНД [1].

Такий позачерговий саміт відбувся 29 квітня 1998 року в Москві. На засіданні глави держав схвалили Рішення про проведення Спеціального міждержавного форуму для обговорення питань вдосконалення СНД та його реформування. Також за ініціативою президента України Леоніда Кучми на посаду Виконавчого секретаря СНД було призначено впливового російського політика і власника однієї з найпотужніших на пострадянському просторі фінансово-промислових груп Бориса Березовського [2]. Сам він став основним виконавцем перших заходів із реформи СНД. Але саме призначення Березовського на посаду Виконавчого секретаря Співдружності створило надзвичайно негативний фон для запланованих реформ й істотною мірою зумовило їх подальшу невдачу.

Слід звернути увагу на те, що хоча саме призначення Б. Березовського формально відбулося за ініціативою українського президента, більшість дослідників сходяться на думці, що причину такого рішення слід шукати у проблемах внутрішньої російської політики того періоду. З початку 1998 року на тлі проблем із здоров'ям Б. Єльцина в Москві посилювалась боротьба за владу між різними групами політичної еліти. Однією

з таких груп був тандем колишнього спікера Державної думи РФ Івана Рибкіна та бізнесмена Б. Березовського. Рибкін, що у лютому 1998 року обійняв в уряді Росії посаду віце-прем'єра з питань відносин із СНД, не відчував себе впевнено у владній структурі і прагнув посприяти підвищенню статусу свого стратегічного партнера Б. Березовського. Останній на цей момент вже істотною мірою втратив довіру російського президента і мав гострі конфлікти з багатьма впливовими російськими бізнесменами та політиками. Відтак його призначення до якоїсь впливової державної структури було неможливим. Саме це, на думку окремих російських політичних аналітиків, спонукало І. Рибкіна до того, щоб використати свою посаду з метою знайти місце для свого союзника в структурах СНД [3]. Він здійснив турне низкою країн Співдружності, намагаючись домовитись з їхніми лідерами (в першу чергу з Н. Назарбаєвим та Л. Кучмою) про підтримку кандидатури Б. Березовського на посаду Виконавчого секретаря СНД, на якій він мав замінити І. Коротченко, що мав великий досвід роботи у структурах КППС за часів СРСР і тому був добре особисто знайомий з більшістю глав пострадянських держав. Ця обставина та загальна негативна репутація Б. Березовського спочатку викликала великий спротив його призначенню з боку лідерів республік колишнього СРСР. Але з іншого боку, на думку окремих дослідників, призначення Б. Березовського відкривало для тих президентів країн СНД, які виступали проти посилення цієї організації та активізації інтеграційного процесу в її рамках, шлях до того, щоб понизити рівень контактів у рамках Співдружності, фактично перевівши їх в площину особистих комунікацій між лідерами. В результаті така точка зору взяла гору [4].

Окрім того, сам Б. Єльцин призначення Б. Березовського Виконавчим секретарем СНД сприймав як засіб його відсторонення від активної участі в російській політиці. Президента дратувала підтримка, яку Березовський надав політичній кар'єрі О. Лебеда та В. Черномирдіна, і перспектива того, що він буде вимушений здійснювати регулярні турне по пострадянському простору, а також проводити багато часу в штаб-квартирі Виконавчого секретаріату СНД у Мінську, цілком влаштувала Єльцина. Такий збіг інтересів президента Росії та деяких його колег по СНД призвело до того, що пропозиція І. Рибкіна була підтримана на позачерговому саміті в Москві [5].

Виходячи з вищенаведених фактів, стає очевидним, що призначення Б. Березовського Виконавчим секретарем СНД не мало майже нічого спільного з прагненням російського керівництва стимулювати розвиток та реформування Співдружності. Більше того, цей крок значною мірою створював суттєві перешкоди для успішного проведення такої політики. Той факт, що після свого призначення Б. Березовський активно взявся за просування ініціатив з трансформації структури та функцій СНД, пояснюється як його особистим бажанням перетворити політичне заслання на широко розрекламований успіх (враховуючи популярність в російському суспільстві ідей збереження та розвитку Співдружності), так і загальним консенсусом політичної еліти Росії щодо необхідності вживання надзвичайних заходів для виведення з кризи основного на той момент політичного проекту Москви на пострадянському просторі. Але все ж таки, на нашу думку, перший мотив у реформаторській діяльності Березовського переважав, а самі реформи були надзвичайно сильно пов'язані з його особистими уподобаннями та прагненнями, що від початку створило численні проблеми для їх реалізації [6].

З самого початку своєї діяльності новий Виконавчий секретар СНД став на бік послідовних критиків Співдружності. Зокрема, в історії навколо виходу Грузії з Договору про колективну безпеку держав-учасниць СНД Березовський став на бік Тбілісі, заявивши, що «цей договір не приніс цій країні користі, і це вже не проблема Грузії, а проблема тих, хто мав забезпечити інтереси кожної з країн-учасниць договору» [7]. Він також висловив думку, що якщо будь-яка країна СНД не задоволена діяльністю тієї чи іншої структури організації, вона має право визначитись щодо неї самостійно.

Але сама по собі ця критика СНД з боку Б. Березовського використовувалась ним для обґрунтування необхідності докорінного реформування цієї організації відповідно до планів її Виконавчого секретаря. В основу своєї програми підвищення ефективності Співдружності Березовський поклав практично забутий з початку 1990-х років концепт посилення наднаціональної складової в діяльності СНД. Основною ідеєю Виконавчого секретаря було серйозне посилення функцій Міждержавного економічного комітету (МЕК) СНД, який би взяв на себе функції, аналогічні до повноважень Єврокомісії Європейських

Співтовариств, тобто займався би поточною координацією економічного, правового та політичного співробітництва між державами-учасниками організації, готував би засідання Ради глав держав та Ради глав урядів СНД. Також для зміцнення МЕК його планувалось об'єднати з Виконкомом СНД. Це дозволило б не лише консолідувати кадрові ресурси організації, а й відкрило б шлях для того, щоб новий наднаціональний орган очолив Б. Березовський [5]. Для того щоб такий амбіційний план реформ отримав легітимізацію через його висунення від певного колегіального органу, Березовський наполіг на перенесенні засідання Спеціального міждержавного форуму з питань вдосконалення Співдружності та її реформування з липня на вересень 1998 року. Цей час він планував використати для того, щоб схилити впливових представників еліт країн-учасниць СНД до підтримки згаданих трансформацій.

Істотним ударом по згаданих планах реформування Співдружності стала глибока фінансова-економічна криза, що вибухнула в Росії в серпні 1998 року. «Серпневий дефолт» значно послабив можливість економічного впливу Москви на своїх сусідів та підірвав позиції прихильників тіснішої інтеграції на пострадянському просторі навіть у тих державах, які традиційно позитивно до цього ставилися. Саме на тлі такої економічної кризи 15–16 вересня в Мінську пройшло засідання Спеціального міждержавного форуму з питань вдосконалення Співдружності та її реформування. Навіть рівень його учасників (Росію, зокрема, представляв заступник міністра закордонних справ Б. Пастухов) показав різке падіння інтересу до проєктів реформування СНД, в тому числі і в колах російського державного керівництва. В результаті цього в рамках форуму було лише погоджено проєкт положення про Раду міністрів закордонних справ (ні до чого не зобов'язуючий механізм періодичних консультацій зовнішньополітичних установ), а також порядок головування держав в органах Співдружності. Ані об'єднання МЕК з Виконавчим комітетом СНД, ані питання розмежування компетенції різних органів Співдружності, ані шляхи створення механізму контролю над реалізацією рішень СНД на форумі в Мінську ґрунтовно не обговорювалися [8]. В рамках цього міжнародного заходу виявилось й розчарування самого Б. Березовського у можливості провести швидко та глибоку реформу Співдружності. У своєму виступі на форумі

Виконавчий секретар СНД істотну частину часу присвятив темі необхідності розширення Співдружності за межі пострадянського простору, зокрема за рахунок прийому до його складу Ісламської Республіки Іран. Такі гіпотетичні плани, що, очевидно, були мало пов'язані з реальним станом речей, яскраво засвідчили визнання зриву програми реформування навіть з боку її розробника.

В цей період вже стало зрозуміло, що плани Б. Березовського щодо змін в структурі Співдружності та розподілу повноважень між її органами натикаються на відчутну опозицію з боку декількох держав-членів Організації. Особливо активно планам Виконавчого секретаря опонував офіційний Мінськ, в якому вважали неприпустимим посилення наднаціональних функцій Міжнародного економічного комітету за рахунок фактичного послаблення впливу Ради глав держав, Ради глав урядів та Міжпарламентської асамблеї на процес розробки та прийняття рішень в СНД. Тим більше, що керівництво Білорусі вбачало в такій перспективі загрозу встановлення одноосібного контролю самого Б. Березовського над процесами розвитку Співдружності. В цьому розрізі звертає на себе увагу позиція голови Постійної комісії з міжнародних справ та зв'язків з СНД Палати представників білоруського парламенту Олександра Козиря. Щодо планів Б. Березовського у період розпаду їх обговорення він висловив таку думку: «Прямо ніхто не говорив про те, що саме Березовський очолить новий наднаціональний орган, але можна припустити, що Борис Абрамович не відмовився б від таких функцій. Думаю, що Березовському варто було б обрати дещо інше поле діяльності, а не СНД, яке є достатньо специфічним міждержавним утворенням» [9]. З відкритою критикою планів реформи виступив і сам президент Білорусі А. Лукашенко, який заявив, що неможливо підвищити ефективність діяльності Співдружності за рахунок простих змін в її адміністративних структурах. На його думку, це є питанням бажання глав держав-учасниць розвивати СНД. «Необхідна, передусім, воля президентів, а не реформування апарату», — зазначив Лукашенко [12].

Остаточо по планах реформування СНД, що їх ініціював Б. Березовський, було нанесено удар самою Москвою. Як і призначення Березовського на посаду Виконавчого секретаря Співдружності, так і його відставка з цього поста були

пов'язані виключно із ходом внутрішньополітичних процесів у самій Росії, а не з процесами та дискусіями в рамках СНД. Рішення про звільнення Березовського фактично приймалося в Кремлі на стадії загострення відносин між Виконавчим секретарем СНД та Президентом Росії Б. Єльциним. Формальним підґрунтям для такого рішення стало ухвалене 19 лютого 1999 року звернення Державної Думи РФ до Ради глав держав СНД з пропозицією звільнити Б. Березовського з посади Виконавчого секретаря Співдружності, яке він «використовує в особистих цілях, а його діяльність більше сприяє розпаду СНД, ніж його зміцненню та розвитку». За це звернення проголосували 314 з 450 депутатів Держдуми. [10]. Рішення про звільнення Березовського одноосібно приймав Б. Єльцин, користуючись статусом голови Ради глав держав СНД. Хоча формально процедура звільнення Виконавчого секретаря повинна була включати попереднє погодження цього рішення з усіма дванадцятьма президентами країн-учасниць Співдружності. Натомість, російський президент пояснив своє рішення в телефонному режимі лише президентам Білорусі, Молдови, Казахстану, України і Грузії. І лише кількома днями пізніше МЗС Росії спільно з Виконавчим секретаріатом СНД підготував та розіслав у столиці держав-учасниць СНД належним чином оформлені пропозиції щодо зміни Виконавчого секретаря. Вся ця ситуація призвела до того, що більшість президентів країн-учасниць СНД залишилися вкрай незадоволеними тим, що Москва продовжує самостійно приймати рішення в організації, фактично не консультируючись з партнерами. Тим більше, що напередодні ухвалення Б. Єльциним рішення про відставку Березовського, в кінці лютого 1999 року, той здійснив турне столицями країн СНД, в рамках якого вів важкі дискусії про майбутнє реформування Організації, переконуючи своїх візаві в тому, що він налаштований на довгострокову роботу в структурах Співдружності [11].

Такі обставини звільнення Березовського змусили російське керівництво піти на поступки найбільш скептично налаштованим президентам окремих країн-учасниць СНД та різко обмежити програму реформування Співдружності. Москва проявила авторитарність у питаннях, пов'язаних із вирішенням внутрішньополітичних проблем, що змусило її поступитися своїми інтересами в регіоні. Виступаючи за день до саміту СНД перед студентами Московського інституту міжнародних відносин, го-

лова уряду Росії Є. Примаков вже говорив не про глибоке реформування Співдружності, а лише про необхідність моніторингу ефективності роботи її структур та оптимізацію їх кількості. Основний акцент він запропонував робити на економічній інтеграції, відкладаючи на другий план політичні проблеми [13].

Під час саміту СНД 2 квітня 1999 року в Москві Б. Єльцин в основному говорив про Співдружність як про клуб колишніх радянських республік, покликаний допомагати налагоджувати співпрацю між ними. Він заявив, що Росія виступає проти створення наддержавних структур у рамках Співдружності, оскільки рівень інтеграції ще цього не вимагає. Тим самим президент РФ запевнив своїх колег, що разом із звільненням Б. Березовського Москва відмовляється і від ідеї посилення керівних органів СНД та спроб поглибити інтеграцію в рамках об'єднання. «Суверенне право кожної країни – самостійно обирати форми та масштаби своєї участі в СНД. Ми не хочемо порушення принципу добровільності участі держав у Співдружності» [14]. В результаті на саміті замість амбітного плану реформ були ухвалені лише технічні рішення про розмежування повноважень Ради глав держав і Ради глав урядів СНД, а також затверджене Положення «Про Раду міністрів закордонних справ країн-учасниць СНД» [15].

Чергова зміна підходів Росії до розвитку СНД, відхід від активної налаштованості на реформи до політики «малих справ» та зосередженості на двосторонніх зв'язках знайшли своє повне відображення у кандидатурі Юрія Ярова, обраного Радою глав держав Виконавчим секретарем СНД. Ця людина з типовою кар'єрою чиновника ані претендувала на самостійну роль в СНД, ані була прихильником докорінних змін в Організації. Щоправда, ініційований Москвою за підтримки Казахстану процес об'єднання Міжнародного економічного комітету з Виконавчим секретаріатом та створення на їх базі Виконавчого комітету СНД був продовжений і успішно завершений у 2000 році. Ця структура, на думку російських дипломатів, повинна була стати не лише виконавчим, а й адміністративно-координуючим центром. Але ці її функції поширювались лише на рівень органів Співдружності і передбачали підвищення ефективності її апарату. Про наднаціональність та поглиблення інтеграції вже не йшлося. Замість цього Ю. Яров запропонував переробити Угоду про зону вільної торгівлі СНД, яка повинна стати

новим економічним стрижнем Співдружності [16]. В цьому позиція Москви в цей період щонайбільше зблизилась з баченням майбутнього СНД в Україні, Молдові, Азербайджані та інших країнах, що опонували тісній інтеграції на пострадянському просторі.

Таким чином, наприкінці 90-х років, під завісу президентства Бориса Єльцина, Москва не змогла провести комплексного реформування СНД. Цьому заважали як суб'єктивні фактори, пов'язані із загостренням боротьби всередині російської політичної еліти, відсутності у російського керівництва рішучості та політичної волі просувати програму перетворення Співдружності на більш консолідовану структуру з наднаціональними органами, що мали б чіткий обсяг повноважень. Але ще більше до цього призвела об'єктивна слабкість Росії в цей історичний період. Глибока економічна криза серпня 1998 року, загострення боротьби за владу при хворому Єльцині між різними групами політичної еліти, невирішеність проблеми сепаратизму в Чечні — все це позбавляло Росію необхідних внутрішніх ресурсів для активної політики на міжнародній арені та в регіоні СНД зокрема. А без таких ресурсів просування амбітного плану реформування Співдружності перетворилося на нереалістичне завдання. Росія потребувала паузи у своїх інтеграційних зусиллях для зосередження на внутрішньому зміцненні свого економічного, політичного та військового базису. Саме потребою в такій паузі визначались підходи Москви до розвитку СНД в наступний період. Зміцнивши свою державність та отримавши величезні економічні ресурси Росія через п'ять-шість років після розглянутих у цій статті процесів знову повернулась до активної політики в СНД, але вона вже базувалась на значно інших ідеологічних та програмних принципах.

1. Тихонов В. СНГ переживает кризис. Итоги саммита Содружества в Кишиневе // Международная жизнь, № 11. — ноябрь 1997. — С. 14.

2. Решетников А. Борис Березовский займется реформой СНГ // Независимая газета. — 1998. — 30 апреля. — С. 4.

3. О политической ситуации в России в мае 1998 года / Обзор Аналитической лаборатории «Веди» (см. http://www.vedi.ru/w_pr/pr0101_r.htm).

4. Бардин В., Левин К. Как Березовский потрясет мир // Коммерсантъ-Власть. — 1998. — 19 мая. — С. 18.

5. Пивоваров А., Бабичев Н., Рябо А. АОЗТ «Содружество Независимых Государств» // Коммерсантъ-Власть. — 1998. — 12 мая — С. 17.

6. 10 лет Содружества независимых государств: иллюзии, разочарования, надежды. — М., 2001. — С. 25.
7. Электронна газета Gazeta.Ru від 02.03.1999 (<http://gazeta.ru/daynews/02-03-1999/50berez.htm>).
8. *Новопрудский С.* СНГ повернулось к России спиной // Русский телеграф. — 1998. — 25 сентября. — С. 3.
9. *Петровский А.* СНГ нужно реформировать иначе // Народная газета. — 1999. — 6 января. — С. 2.
10. Дума предложила освободить СНГ от Березовского // Независимая газета. — 1999. — 18 февраля. — С. 5.
11. *Иванец А.* Содружество раскалывает самодеятельность Ельцина // Белорусская деловая газета. — 1999. — 6 марта. — С. 3.
12. *Отрош С.* Планы Березовского вызывают скепсис в столицах СНГ // Независимая газета. — 1998. — 19 декабря. — С. 4.
13. Выступление главы Правительства России Е. Примакова перед студентами МГИМО 1 апреля 1999 г. // Дипломатический вестник. — 1999. — № 4. — С. 11.
14. *Кальценис С.* Москва против наднациональных структур в СНГ // Российская газета. — 1999. — 3 апреля. — С. 1.
15. К саммиту глав государств в Минске / Досье Белорусского телеграфного агентства (див. <http://www.belta.by/ru/info?id=123174>).
16. *Яров Ю.*: СНГ получит экономический стержень / РИА «РосБизнесКонсалтинг», 12 мая, 1999.

Досліджуються несистемні спроби Російської Федерації ініціювати наприкінці 1990-х років процес докорінного реформування Співдружності Незалежних Держав, яка на той момент була визнана Москвою як організація з низькою ефективністю, що далеко не повною мірою задовольняє національні інтереси Росії в регіоні. Автор розглядає підходи Москви до корекції змісту і форм діяльності СНД, роблячи особливий акцент на аналізі причин їх повного провалу.

Ключові слова: інтеграція, національні інтереси, міжнародна організація.

Russian initiatives on enhancement of CIS effectiveness in 1998–1999 and the reasons of their failure

In this article the author studies Russian initiatives aimed at the restructuring and reshaping of the Commonwealth of Independent States that were put on the foreign policy agenda of Moscow in 1998–1999. The author underlines that those attempts to add new momentum to CIS were closely accompanied by skeptic attitude towards CIS as a workable instrument of Russian policy on the post-Soviet space. The research shows that political and economic weakness of Russia in the studied period and the desire of Russian political elite groups to misuse the CIS topic in their rivalry for the domination in the country caused the inevitable failure of the reformist initiatives and deepened the crisis of the Commonwealth.

Key words: integration, national interests, international organization.