



Особливості інтеграції пострадянських держав в економічній сфері



Віктор МАТВИЄНКО,
доктор історичних наук



Олена КОВТУН,
кандидат політичних наук

Співробітництво з державами пострадянського простору є пріоритетним напрямом зовнішньої політики України. Ще в постанові Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» від 2 липня 1993 року зазначено, що перевага надається розвитку відносин на двосторонньому рівні [6]. Однак не слід забувати, що наша держава є країною-засновницею СНД. З огляду на досить тривалий період існування цієї організації, а також відносини між державами-учасницями можна прогнозувати і подальшу участь України у процесах багатостороннього співробітництва з новими незалежними державами. Тож потребують визначення форми та методи цієї співпраці, а також пріоритетність відносин із тією чи іншою державою регіону.

Під час аналізу міжнародних відносин на пострадянському просторі постає проблема виявлення співвідношення змісту таких категорій, як співробітництво й інтеграція, які використовують для позначення процесів, що відбуваються в усіх сферах співпраці – від економічної до гуманітарної без диференціації.

Доволі часто категорію «регіональна економічна інтеграція» використовують як синонім терміна «регіоналізація», що є глибинним, динамічним процесом збільшення обсягів, частоти та різноманітності економічних зв'язків між господарюючими суб'єктами всіх форм власності, а також державами в рамках одного певного регіону, що обов'язково супроводжується зростанням кількості спільно створених і реалізованих елементів їхньої економічної політики та практики. Водночас наголошується на відмінності між реальним інтеграційним процесом, що відбувається незалежно від ступеня його інституційної оформленості, та процесом формування торгово-політичних угруповань у різних регіонах світу. Перший процес у літературі також називають реальною ринковою чи глибинною інтеграцією, або

регіоналізацією. Цей процес інтенсифікації зв'язків учасників інтеграційного процесу в таких сферах, як послуги, рух капіталу та робочої сили, прискорюється процесом уніфікації регулювання аж до формування єдиної економічної політики. Другий процес є за своєю суттю інституційно-правовим явищем, основою якого є передусім політичні мотиви, і позначається він терміном «регіоналізм». Обидва процеси часто мають стимулюючий, проте асинхронний характер [7, с. 358–359].

У дослідників немає єдиного підходу до визначення змісту категорії інтеграції. Але багато фахівців зазначають, що це насамперед процес економічної взаємодії країн, що веде до зближення, а згодом і уніфікації господарських механізмів, набуває форми міждержавних угод та узгоджено регулюється міждержавними органами. Вважається, що світовий процес інтеграції активізувався після Другої світової війни в умовах глобалізації, науково-технічної революції й інтернаціоналізації світогосподарської системи. Політична мета інтеграційних процесів у повоєнний період полягала у послабленні напруженості в міжнародних відносинах, стабілізації та забезпеченні безпеки завдяки посиленню взаємозалежності, промисловій кооперації, створенні спільних підприємств у певних галузях господарства, розширенні торгівлі, збільшенні кількості та рівнів контактів. Початок та успішний розвиток інтеграційних процесів зумовлюється наявністю політичної волі та підтримкою з боку населення в країнах, що інтегруються, географічною близькістю, наявністю в більшості випадків спільних кордонів і сталих економічних зв'язків, що історично склалися, спільністю економічних та інших проблем, які стоять перед країнами у сферах економічного розвитку, фінансування, регулювання економіки, політичного співробітництва тощо. У цьому контексті слушно згадати, що існують різні теорії інтеграції, і відповідно ролі урядів,



громадськості та держав у цих процесах. Так, функціоналісти та неофункціоналісти акцентують на тому, що інтеграцію слід розпочинати з окремих галузей економіки, створюючи спільні органи управління, яким передається частина національного суверенітету у відповідній сфері [4, с. 114–143]. Особливу роль у популяризації інтеграційних процесів відіграють політичні та технократичні еліти країн, що інтегруються. Розширення інтеграційних утворень зумовлене, зокрема, психологічним впливом позитивних зрушень у різних сферах суспільного життя, що часто є результатом інтеграції. Попри відмінності між різними інтеграційними угрупованнями у своїй еволюції вони проходять спільні стадії. На початковій стадії між державами укладаються преференційні торгові угоди, що передбачають надання країнам-учасницям сприятливішого режиму, ніж третім країнам. Водночас не передбачається створення будь-яких міждержавних органів для управління преференційними угодами. На другій стадії держави переходять до створення зони вільної торгівлі, що передбачає цілковите скасування митних тарифів у взаємній торгівлі з одночасним збереженням національних митних тарифів стосовно третіх країн. Діяльність зони вільної торгівлі може координуватися невеликим міждержавним секретаріатом або періодичними зустрічами керівників відповідних відомств, проте не потребує передачі частини суверенітету та державних повноважень. Серед цілей та завдань більшості регіональних організацій, що діють у регіоні нових незалежних держав, також створення зони вільної торгівлі.

У рамках Співдружності Незалежних Держав угоду про створення зони вільної торгівлі було підписано ще 1994 року. На сьогодні документ так і не реалізовано. Серед причин негативу в розвитку співробітництва в цьому форматі можна назвати велике коло учасників, номенклатура продукції яких багато в чому схожа, а також небажання країн, що мають значні природні ресурси, застосовувати і до цієї категорії товарів режим торгівлі «без винятків та обмежень». З огляду на ці причини можна стверджувати, що в такому вигляді документ і не буде реалізовано.

У 2002 році в рамках тоді ще об'єднання ГУУАМ було підписано угоду про створення зони вільної торгівлі. Ухвалення такого документа в рамках угруповання пояснювалося намаганням посилити економічну складову взаємодії п'ятох пострадянських держав. Та багато аналітиків уже на той час скептично ставилися до цього процесу, ґрунтуючись на аналізі рівня торговельних відносин та економічного потенціалу Грузії, України, Узбекистану, Азербайджану та Молдови. Нині проект також не реалізовано. А в угоді про створення реформованої структури – Організації за демократію та економічний розвиток – ГУАМ – наведено менш чітке формулювання – заохочення економічного співробітництва держав без визначення жорстких форм цієї співпраці. Еволюцію позиції з цього питання можна пояснити декількома причинами. По перше, з об'єднання вийшов Узбекистан, який був прихильником посилення саме економічного напрямку взаємодії. По друге, всі ці країни заявили про свої євроінтеграційні прагнення. Тому, визначаючи форми й методи реалізації зовнішньополітичних пріоритетів, ці країни орієнтуються насамперед на співробітництво з ЄС. Європейська інтеграція як пріоритет зовнішньої політики держав організації дає підстави розглядати можливість її перетворення на механізм, аналогічний Центральноевропейській ініціативі. Водночас провадження Євросоюзом нової політики сусідства та східного партнерства, на нашу думку, ймовірнішим роблять сценарій, за яким співробітництво між євроспільнотою та державами ГУАМ розвиватиметься на двосторонньому рівні та у форматі угод про асоціацію

й зони вільної торгівлі. Водночас підписання такої угоди з однією з держав-учасниць автоматично загальмує розвиток співробітництва між державами у форматі ОДЕР.

Перехід до третьої стадії інтеграції пов'язаний зі створенням митного союзу, що передбачає узгоджене скасування національних митних тарифів і запровадження спільного митного тарифу та єдиної системи нетарифного регулювання торгівлі щодо третіх держав. Митний союз передбачає безмитну торгівлю товарами й послугами і їх вільне переміщення всередині об'єднання. Функціонування митного союзу потребує створення розгалуженої системи міждержавних органів, що регулюють проведення узгодженої зовнішньоторговельної політики. У рамках Співдружності Незалежних Держав 1995 року було підписано Угоду про створення митного союзу, правонаступником якого стало Євразійське економічне співтовариство, договір про створення якого було підписано 10 жовтня 2000-го, а у структурі ЄвразЕС залишилися інститути його попередника.

Досягнувши наступного рівня – спільного ринку, – держави-учасниці домовляються про вільне пересування товарів, послуг, робочої сили та капіталів. Унаслідок цього з'являється потреба в постійно діючих органах і регуляторних зустрічах на високому та найвищому рівні. Єдиний економічний простір – спільне господарче утворення кількох держав, яке виникає в результаті їх економічної інтеграції. Воно формується на такій стадії її розвитку, як митний союз, коли низка країн утворює спільну митну територію з єдиними експортно-імпортними тарифами. Характерними рисами ЄЄП, які поступово формуються під час переходу до вищих форм інтеграції, є вільне пересування в його межах людей, товарів, послуг та капіталів, а також спільна політика у сфері економічних зв'язків із третіми країнами [9, с. 37]. Прикладом функціонування як єдиного економічного, так і спільного економічного простору є Європа. 1991 року після укладення угоди між Європейським союзом і Європейською асоціацією вільної торгівлі (ЄАВТ) було створено Європейський економічний простір, який має основні риси відповідного механізму з певними винятками щодо відсутності уніфікації відносин членів ЄАВТ із третіми країнами [4, с. 388]. На пострадянському просторі спроби створити Єдиний економічний простір робили в рамках Митного союзу СНД, згодом – у ЄвразЕС. 2003 року було підписано угоду про створення ЄЄП між Росією, Україною, Білоруссю та Казахстаном. У Центральній Азії були намагання створити схоже утворення в рамках ОЦАС.

Першу з цих організацій створено для просування процесу формування державами-учасницями Митного союзу Єдиного економічного простору, координації їх підходів під час інтеграції до світової економіки та міжнародної торговельної системи [10]. У процесі становлення ЄвразЕС виявилися його лідери, своєрідний центр – Росія й Казахстан. Це зумовлено й економічними та політичними причинами. Так, на частку Росії й Казахстану припадає понад 95% обсягу його товарообігу з країнами СНД. Підписання угоди про створення ЄЄП за участі Білорусі, Казахстану, Росії та України фактично сформувало цю тенденцію і стало підґрунтям для запровадження концепції різношвидкісної інтеграції вже в рамках ЄвразЕС, діяльність якої планувалося поширити на всі напрями державного регулювання, в тому числі і зовнішньополітичну площину [9]. Розвиток співробітництва в рамках організації декларується в різноманітних сферах – від суто економічних до питань безпеки (наприклад, співробітництво з прикордонних питань).

Аналізуючи останній період у діяльності Євразійського економічного співтовариства, можна говорити про повторення недоликів, які спостерігалися в економічному співробітництві в рамках СНД. Незважаючи на представ-

лення ЗМІ ЄврАзЕС як найефективнішого економічного інтеграційного угруповання серед усіх схожих у цьому регіоні, держави-учасниці так і не реалізували проєктів, започаткованих у 90-х роках ХХ ст. (зона вільної торгівлі, економічний, а згодом і митний союз) [5]. Реальні інтеграційні процеси в ЄврАзЕС, як і у СНД, відстають від їхнього правового оформлення. Фактично країни перебувають на першому етапі інтеграції – створення зони вільної торгівлі. Організацію митного союзу аж ніяк не завершено, так само, як і формування узгодженої або єдиної політики стосовно торговельного режиму з третіми країнами.

Першим субрегіональним об'єднанням, метою якого стало створення спільного економічного простору, був Центральназіатський Союз. На практиці об'єднання зусиль так і не відбулося. Певною мірою через історичні суперечності, небезпеку переділу кордонів, визначених за радянського періоду. Основною ж перешкодою було те, що молоді держави регіону мали схожу структуру економіки та господарства, однакову номенклатуру експортної продукції, що призводило до конкурентної боротьби між ними і зводило нанівець усі інтеграційні плани [11, с. 36]. З одного боку, лідери центральноазіатських держав декларували прагнення до інтеграції у рамках регіону, а з другого – активно намагалися захистити інтереси власних держав. Така тенденція є характерною для всіх субрегіонів на пострадянському просторі. 30 квітня 1994 року президенти Казахстану, Узбекистану, а також Киргизії підписали Договір про створення Єдиного економічного простору. Згодом була створена розгалужена інституційна структура, яка за формальними ознаками копіювала їхні аналоги в СНД. Формально прийняті угоди мали досить зрозумілі цілі та зобов'язання, які зазвичай беруть на себе учасники інтеграційних об'єднань. 1998 року до договору приєднався Таджикистан, а 2004-го – Росія. Однак російські експерти, проаналізувавши ситуацію, довели, що раціональнішим і перспективнішим є розвиток ЄврАзЕС. Практичним упровадженням таких висновків стало прийняття рішення про об'єднання двох організацій 2006 року.

Такий перебіг подій має сприяти оптимізації інтеграційних процесів у регіоні. Однак слід зважити на такі обставини: зміцнення ЄврАзЕС означає остаточне розмежування країн-членів СНД (виокремлення Азербайджану, Грузії, Молдови та України з інших пострадянських країн); Росія побоюється та не бажає надмірного посилення Китаю у регіоні (через механізми ШОС, до якої входять більшість держав ЄврАзЕС, а також КНР і цілі якої багато в чому збігаються з цілями ЄврАзЕС) [8]. На думку деяких російських фахівців, «головний зміст цієї події (інкорпорації ОЦАС в ЄврАзЕС. – Авт.) полягає в тому, що, по суті, припиняє своє існування ОЦАС, створене на тлі розпаду СРСР без участі Росії. Спроба виступити самостійно, без патронажу з боку Росії, згодом показала, що таке об'єднання мало що додає до можливостей цих держав» [2].

Хронологічно останнім у цьому контексті започаткований Єдиний економічний простір Росії, Білорусі, Казахстану й України. У лютому 2003 року главами чотирьох держав – Білорусі, Росії, Казахстану та України – було прийнято рішення про створення Єдиного економічного простору. Кінцевою метою цього проєкту, як і будь-якого іншого, пов'язаного із створенням Єдиного економічного простору, є досягнення «чотирьох свобод». Першим етапом у реалізації проєкту з огляду на позицію України визначено створення зони вільної торгівлі. Для першого етапу інтеграції, на переконання сторін, є всі передумови. Білорусь, Казахстан, Росія і Україна разом забезпечують до 94% загального ВВП усіх країн СНД і 88% їхнього товарообігу. Кінцевим етапом інтеграції перед-

бачалося впровадження єдиної валюти в рамках об'єднання.

У заяві про створення ЄЄП зазначено, що він має стати «організацією регіональної інтеграції» [3]. Що, згідно з теорією інтеграції, передбачає на певному етапі створення органів із наднаціональною юрисдикцією. Необхідною умовою ефективності реалізації проєкту ЄЄП є паритетність усіх сторін, бо в майбутньому їм доведеться розв'язувати певні проблеми: протистояння російському капіталу, дешевим конкурентоспроможним товарам російського виробництва, нерегульованість позицій національних природних монополій, перспектива запровадження російського рубля як єдиної валюти об'єднання, а також необхідність внесення значних поправок до законодавства країн-учасниць ЄЄП.

Установчими документами передбачено, що ЄЄП формується поетапно з урахуванням різномірневої та різношвидкісної інтеграції. Це означає, що сторони усвідомлюють різні пріоритети економічного співробітництва чотирьох економічно найрозвиненіших держав пострадянського простору. Тут, з одного боку, бралося до уваги позиція України, а з другого – залучення інших держав до таких проєктів, як Союзна держава Росії й Білорусі, ЄврАзЕС та ОЦАС. У концепції формування Єдиного економічного простору «Основні напрями формування Єдиного економічного простору» зазначено, що формування ЄЄП здійснюється згідно із загальною визначеними нормами й принципами міжнародного права, а також на ґрунті досвіду й законодавства Європейського Союзу.

Незважаючи на численні заяви українських посадовців про участь України лише в першому етапі цього інтеграційного угруповання – зони вільної торгівлі, – плани з розбудови об'єднання засвідчують у кінцевому результаті створення Єдиного економічного простору, що в класичній формі передбачає створення наднаціональних органів для регулювання відповідних питань. Для створення зони вільної торгівлі необхідне підписання відповідної угоди та наявність політичної волі в державах, які прагнуть створити цю зону вільної торгівлі. Нагадаємо, що в межах СНД була укладена угода про зону вільної торгівлі, яку підписали всі учасники проєкту ЄЄП, але яка так і не була реалізована. Аналіз цілей та завдань, що ставляться перед ЄЄП, засвідчує їхню тотожність цілям і завданням ЄврАзЕС. Єдине, чим різняться ці утворення, – участь України з усіма наслідками цього. Можна говорити про створення проєкту ЄЄП «спеціально під Україну», що, у свою чергу, узалежнює його реалізацію від позиції нашої держави. Однак попри ці відмінності не можемо говорити ні про ефективність реалізації проєкту Митного союзу/ ЄврАзЕС від 1995 року, ні про ефективність і створення ЄЄП від 2003-го.

Досягнення рівня економічного союзу означає перехід до наступної стадії інтеграції, на якій відбуваються координація макроекономічної політики, уніфікація законодавства у валютній, бюджетній, грошовій галузях, запровадження спільної валюти тощо. На цьому етапі виникає потреба у створенні не лише наглядових, а й регулюючих органів, яким передається частина суверенітету та повноважень національних урядів. Такі органи наділені правом приймати рішення без узгодження з урядами країн-учасниць і часто мають наднаціональний характер. Найцікавішим є те, що попри перші кроки в розбудові державності країн СНД на період 1993-1994 років серед напрямів співробітництва, які закладались, зокрема й у статуті СНД, визначалося створення економічного союзу [12].

Шоста стадія передбачає формування політичного союзу, що, у свою чергу, означає розробку механізмів проведення спільної зовнішньої політики, політики у



сфері безпеки, оборони, внутрішніх справ і юстиції, цілковите скасування внутрішніх кордонів для переміщення громадян і вантажів тощо. Фактично створюється об'єднання держав з елементами федерації. Прикладом такого етапу на шляху інтеграції може бути створення Союзної держави Росії та Білорусі [1]. Проте на практиці інтеграційні процеси в цьому об'єднанні перебувають на початковій стадії в економічній площині. Щодо інституціональності, то сторони почали розробляти проект конституційного акту.

Серед істотних проблем значної кількості досліджень інтеграційних процесів у різних регіонах світу, зокрема і на пострадянському просторі, є аналіз інституційних механізмів без урахування суті інтеграції. Аргументи на користь інтеграційного характеру тих чи інших угруповань ґрунтуються на комплексності заходів або інтеграційних устремліннях керівників держав, що створювали ці об'єднання. Варто зауважити, що в переважній більшості регіональні економічні організації країн із перехідною економікою за характером та змістом перебувають на доінтеграційному рівні. І тому, на нашу думку, доцільно говорити про них лише як про регіональне співробітництво. У багатьох дослідженнях, присвячених інтеграційним процесам на пострадянському просторі, ці категорії не відокремлюють, підмінюючи одну одною, називаючи інтеграцією будь-які форми регіонального економічного співробітництва, «незважаючи на його масштаби та глибину» [7, с. 360]. Ця категорія є ширшою і передбачає багатостороннє співробітництво в галузі політики, економіки, транспорту й зв'язку, культури, екології та інших напрямках на різних рівнях (міжрегіональному, субрегіональному та транскордонному). В основі цієї категорії лежить поняття кооперації, що відповідає практиці народів чи більших спільнот, які працюють відповідно до узгоджених цілей та за допомогою можливих методів замість того, щоб працювати окремо, конкуруючи.

Інша проблема полягає у політизації всіх процесів, що відбуваються у відносинах нових незалежних держав. Зрозуміло, що економіка й політика є тісно взаємопов'язаними, проте склад країн-учасниць інтеграційних угруповань, а також напрями розвитку цих об'єднань доволі часто суперечать логіці розвитку економічних відносин у чистому вигляді. Наприклад, у Євразійському економічному співтоваристві, яке згідно з цілями та завданнями своєї діяльності має інтеграційний характер, беруть участь наймогутніші держави пострадянського простору – Росія та Казахстан і найбідніші – Таджикистан та Киргизія. Проект створення Єдиного економічного простору Білорусі, Казахстану, Росії та України хронологічно збігся з активізацією українсько-російських відносин та з виборами Президента України, після яких з української сторони не було досягнуто жодного прогресу в реалізації підписаних раніше домовленостей, а решта три учасники вирішили реалізувати ці проекти в рамках ЄврАзЕС.

Серед чинників політичного ґатунку, які впливають на ефективність інтеграційних процесів, слід назвати особливості політичних систем пострадянських держав, в більшості яких глава держави є інституційно сильним та має широке коло повноважень, в тому числі і тих, що належать до компетенції виконавчих органів влади. На практиці це призводить до надзвичайно великого впливу особи глави держави на прийняття зовнішньополітичних рішень. У результаті ефективність співпраці залежить від суб'єктивних чинників і окремих персоналій. Такому розвитку ситуації сприяють і механізми багатосторонньої співпраці, які встановились між новими незалежними державами. Так, дедалі частіше відбуваються так звані неформальні саміти глав держав, які, на думку багатьох учених і дипломатів-практиків (наприклад,

Г. Нікольсона, В. Попова), вже є політикою, а не дипломатією, де діють відповідні мотиви та методи прийняття рішень.

Отже, співробітництво держав пострадянського простору, метою якого є інтеграція, дістає подальше інституційно-організаційного оформлення, не набуваючи водночас реального змісту. Найпоширенішим форматом для оформлення цієї співпраці є зона вільної торгівлі, угоди про створення якої були підписані на різному рівні між державами СНД, але так і не були створені. Зважаючи на етапи інтеграції, які виокремлюють фахівці, ця форма кооперації є першим етапом, тому говорити про реалізацію усіх подальших інтеграційних стадій неактуально. Політичний чинник надто впливає на всі сфери відносин нових незалежних держав, зокрема й економічну, що призводить до стагнації та неефективності інтеграційних проектів.

Джерела

1. Договор о создании Союзного государства России и Белоруссии, 12 декабря 1999 г. – www.soyuz.by/sec-ond.aspx?document=1755&uid=101&page0=400
2. Затулин К. Слияние ОЦАС и ЕврАзЭС говорит о роли России в этом регионе // *Известия*. – 2005. – 7 окт.
3. Соглашение о формировании Единого экономического пространства, Ялта, 19 сентября 2003 г. / МИД РФ. – http://www.ln.mid.ru/test_case/ns-rsng_u.nsf/6bc38aceada6e44b432569e700419ef5/3c2720c7a57e6c91c32571a200459d30?OpenDocument
4. Копійка В. В., Шинкаренко Т. І. Європейський Союз: заснування і етапи становлення. – К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
5. Лісничук О., Сушко О. ЄврАзЕС: економічний сир у політичній мишоловці. Вступ до ЄврАзЕС означатиме політичну капітуляцію України як європейської держави. – <http://www.zn.kiev.ua/ie/show/414/36411/>
6. Постанова Верховної Ради України «Про основні напрями зовнішньої політики України» / Україна на міжнародній арені. Збірн. документів і матеріалів (1991–1995 рр.). У 2-х кн. Кн.1. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – С. 37–52.
7. Рогожин А. Юго-Восточная Азия и интеграция // Восток/Запад: Региональные подсистемы и региональные проблемы международных отношений / Под ред. А. Воскресенского. – М.: Московский государственный институт международных отношений; РОССПЭН, 2002. – С. 356–369.
8. Ростовцев С. Россия продолжает лавировать между Европой и Китаем, 07.1.2005 / Информационно-аналитический портал Евразийский дом. – <http://www.eurasianhome.org/xml/t/analysis.xml?lang=ru&nic=analysis&qyear=2005>
9. Сіденко В., Барановський О. Україна – ЄврАзЕС: спостереження? Співробітництво? Інтеграція? / *Дзеркало тижня*. – 2002. – 28 груд. – С. 5.
10. Соглашение между Республикой Беларусь, Республикой Казахстан, Киргизией, РФ и Республикой Таджикистан о создании Евразийского экономического сообщества, 10 октября 2000 г. / МПА ЕврАзЭС. – <http://www.ipaeurasec.org/docsdwn/MD-045.pdf>
11. Шмелев И. Центральная Азия и перспективы Единого экономического пространства. – http://www.asias-trategy.ru/?mn8mn_id=2&PHPSSSID=1891388a31cfbb02ad3c45bb1fb
12. Устав Содружества Независимых Государств. – www.cis.minsk.by/main.aspx?uid=180