

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ  
БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ**

**ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ  
РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК**

**ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ УКРАИНЫ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ  
И ПОЛИТИКА РОССИИ**

**МОСКВА 2015**

**Федеральное государственное  
бюджетное учреждение науки**

**Институт Европы  
Российской академии наук**

**ЕВРОИНТЕГРАЦИЯ УКРАИНЫ:  
ПЕРСПЕКТИВЫ, ПОСЛЕДСТВИЯ  
И ПОЛИТИКА РОССИИ**

**Доклады Института Европы  
№ 317**

**Москва 2015**

УДК [327+339.923](477):061.1ЕС  
ББК 66.4(4Укр),9(4),60+65.59(4Укр)  
Е24

**Редакционный совет:**  
**Ал.А. Громыко (председатель),**  
**Е.В. Ананьева, Ю.А. Борко,**  
**В.В. Журкин, М.Г. Носов, В.П. Фёдоров**

Под редакцией А.И.Бажана

Рецензенты:  
Кулаков Михаил Васильевич, доктор экономических наук  
Циренщиков Вадим Сергеевич, доктор экономических наук

Номер государственной регистрации №115022670064  
«Комплексные исследования экономического, политического  
и социального развития стран и регионов Европейского  
континента на современном этапе»

Номер государственной регистрации: № 115022670062  
«Россия – ЕС: проблемы и перспективы развития отношений.  
Современные проблемы европейской интеграции»

В подготовке материалов к печати принимала участие  
Е.В. Дрожжина

**Евроинтеграция Украины: перспективы, последствия и политика России** = Eurointegration of Ukraine: prospects, consequences and Russia's policy / [под ред. А.И. Бажана]. – М. : Ин-т Европы РАН , 2015. – 122 с. – (Доклады Института Европы = Reports of the Institute of Europe / Федеральное гос. бюджет. учреждение науки Ин-т Европы Российской акад. наук ; № 317). – Парал. тит. л. англ. – ISBN 978-5-98163-057-6.

Брошюра представляет собой сборник научных статей сотрудников Института Европы РАН. Она посвящена анализу проблем интеграции Украины с ЕС. В работе даётся оценка перспективам этого процесса и его влиянию на украинскую экономику и политику. Формулируются соответствующие рекомендации для российских властных структур.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакционного совета.

ISBN 978-5-98163-057-6

© ИЕ РАН, подготовка текста, 2015

**Russian Academy of Sciences**

**Institute of Europe RAS**

**EUROINTEGRATION OF UKRAINE:  
PROSPECTS, CONSEQUENCES  
AND RUSSIA'S POLICY**

**Reports of the Institute of Europe  
№ 317**

**Moscow 2015**

## **Аннотация**

Настоящий сборник статей посвящён проблемам евроинтеграции Украины. Его авторы – экономисты, политологи и историки, работающие в Институте Европы РАН, – рассматривают здесь причины, последствия и перспективы этого процесса. Результатом анализа стали сформулированные в сборнике рекомендации для российских властных структур с целью предотвратить негативное воздействие усиления сотрудничества Украины с ЕС и НАТО на экономику и военно-стратегическое положение России. В различных статьях сборника высказаны и обоснованы порой не одинаковые и даже полярные точки зрения по одним и тем же вопросам. Такая особенность, впрочем, имеет определённое положительное качество: объект исследования высвечивается с разных сторон, предстаёт в разных ракурсах, что делает книгу более интересной.

## **Annotation**

This collection of articles is devoted to the problems of Ukraine's eurointegration. The authors – economists, political scientists and historians of the Institute of Europe – reveal the causes, consequences and the prospects of this process. They formulate recommendations for the Russian authorities to prevent the negative impact of strengthening cooperation between Ukraine and the EU and NATO on the national economy and military-strategic position of Russia. Opposite views on the same issues, however, have certain positive property: the object of study is displayed from different angles, which makes the book more interesting.

## СОДЕРЖАНИЕ

Громыко Ал.А. Введение.....	7
Бажан А.И. Пределы евроинтеграции Украины.....	9
Борко Ю.А. Отношения России с Украиной и ЕС в контексте Соглашения об ассоциации.....	18
Данилов Д.А. Украина – НАТО.....	28
Кандель П.Е. Уроки Балканского расширения Евросоюза и перспективы отношений Украины с ЕС.....	38
Шишелина Л.Н. Опыт вступления в ЕС стран Центральной Европы и Прибалтики.....	47
Мироненко В.И. Украина, ЕС, Россия: история и перспективы отношений.....	54
Потёмкина О.Ю., Биссон Л.С. Переговорный процесс о вступлении в ЕС и Соглашение об ассоциации Украины с ЕС.....	69
Кондратьева Н.Б. Выгоды и издержки европейского выбора Украины.....	89
Кавешников Н.Ю. Украина и законодательство энергетического рынка ЕС.....	105
Габарта А. Опыт подготовки Польши и Украины к вступлению в ЕС.....	110
Айвазян А.С. Южный Кавказ и украинский кризис.....	112

## CONTENTS

Gromyko A.I.A. Foreword.....	7
Bazhan A.I. Limits to Ukraine's Eurointegration.....	9
Borko Y.A. Russia's Relations with Ukraine and the EU in the Context of the Association Agreement.....	18
Danilov D.A. Ukraine – NATO.....	28
Kandel P.E. The Practice of EU's Enlargement to the Balkan region and prospects of relations between Ukraine and the EU.....	38
Shishelina L.N. Experience of joining the EU: the case of Central European and Baltic countries.....	47
Mironenko V.I. Ukraine, EU, Russia: history and prospects of relations.....	54
Potemkina O.Y., Bisson L.S. The Negotiation Process for EU's Membership and the Association Agreement Ukraine – EU.....	69
Kondratieva N.B. Benefits and Costs of the European choice of Ukraine.....	89
Kaveshnikov N.Y. Ukraine and the EU's Energy Market Legislation.....	105
Gabarta A. Experience in preparation of Poland and Ukraine to join the EU.....	110
Ayvazian A.S. South Caucasus and the Ukrainian Crisis.....	112

## **ВВЕДЕНИЕ**

Два последних года современной истории Украины – наглядный пример того, насколько постсоветское пространство представляет собой зону высоких рисков. На Украине эти риски прорвались распадом бывших структур государственной власти и перекройкой партийно-политической системы. Силовой захват власти получил в Киеве название «народная революция», хотя на деле у руля государства встали давно известные политические фигуры, многие из которых уже не раз входили в состав законодательной или исполнительной ветвей власти. Не изменился у «политической надстройки» и экономический базис, по-прежнему представляющий собой олигархический капитализм. Так называемая революция вынесла наверх в основном лидеров националистических радикальных сил или тех, кто оказался их заложником. Националисты, сросшиеся на крайне правом фланге с экстремистами разных мастей, включая неонацистов, подмяли под себя третью ветвь власти – судебную. В стране был запущен маховик люстрации, включая чистку государственного аппарата, военных ведомств, спецслужб, судебного корпуса и сферу СМИ.

Украинский вариант революции-переворота на сегодня имеет драматичный результат: падение жизненного уровня населения, резкое ухудшение экономической ситуации и архаизация экономики страны, появление черт превращения Украины в полицейское государство с всесилием силовых ведомств и с бутафорскими политическими институтами. Для консолидации своей власти новые-старые украинские верхи сделали ставку на пёстование образа внутреннего и внешнего врага. Над населением Украины ставится великий эксперимент по коренной перестройке умов. Для этого радикальным образом переписывается история, уродливые формы приняла её фальсификация на государственном уровне, коррупция только выросла. Россия в основополагающих документах, включая концепцию национальной

---

\* Громыко Алексей Анатольевич, д.полит.н., директор Института Европы РАН.



безопасности и военную доктрину Украины, объявлена главным источником опасности и основным противником. К абсурдному поведению и заявлениям руководителей Украины многие уже привыкли.

Несмотря на достаточно высокие результаты развёрнутой националистической пропаганды, новая «политическая надстройка» хрупка, раздираема внутренними противоречиями, тактической борьбой. В результате её договороспособность стоит под большим вопросом. Политический класс Украины являет собой несколько соперничающих группировок, исход противостояния которых друг с другом не ясен. Сложилась ситуация, когда при всех своих демагогии и популизме, наигранной воинственности и навязывании образа сильного лидера, президент П. Порошенко так и не смог консолидировать под себя украинскую политическую верхушку. Обстоятельства заставили его по сути во многом занять нишу прагматика и сторонника умеренной линии, лавировать между разными политическими силами для удержания власти. Однако, судя по всему, его позиции слабеют. Правительством страны, Советом безопасности, МВД руководят не его ставленники. В армии Порошенко не пользуется авторитетом, особенно после рукотворной трагедии Иловайского котла.

Такой ход событий вполне естественен, ведь если «революция пожирает своих детей», то нелегитимный захват власти, тем более, не может обеспечить успешных политических карьер, особенно первой волне лидеров. Проблема в том, что если Порошенко будет политически уничтожен своими более радикальными и агрессивно настроенными к «внутренним» и «внешним врагам» соперниками, то умеренная часть политического спектра может окончательно исчезнуть. «Скамейки запасных» украинских «голубей», при всей условности этого эпитета, второго эшелона умеренных не просматривается. То, что скрепляет сейчас обе группировки, – антироссийские настроения. Но для «голубей» это попытка ублажить радикалов, предстать перед ними «своими», а для «ястребов» – суть их деятельности и таран для изгнания Порошенко с политической арены.

В значительной степени Украина находится под внешним управлением с самых разных точек зрения, и более чем скромные ресурсы государства не позволяют властям осуществлять хоть какое-то внятное самостоятельное политическое маневрирование. Эта ситуация имеет и свою трагикомическую сторону, например, в виде назначения на высокие государственные посты иностранных граждан, многих – с сомнительной или скандальной репутацией. Но обстоятельство внешнего управления – во многом стабилизирующий фактор для режима; без него внутривнутриполитическая борьба уже давно превратилась бы в схватку не на жизнь, а на смерть. Кроме того, если этот фактор, особенно в его американской составляющей, может провоцировать режим на более агрессивные действия, то справедливо и обратное – возможность его «усмиряющего» влияния. Так, «нормандский формат», неоднозначная, но в целом вменяемая позиция Берлина и Парижа, способствовали достижению Минских соглашений вплоть до придания «Минску-2» Советом безопасности статуса международно-обязывающего договора.

Таким образом, дальнейшее развитие ситуации на Украине в целом зависит от двух ключевых вопросов: сможет ли политический режим избежать коллапса, что при нынешнем раскладе сил будет на руку радикалам и экстремистам, и возобладают ли во внешнем влиянии на Киев миротворческие настроения.

*А.И. Бажан\**

## **ПРЕДЕЛЫ ЕВРОИНТЕГРАЦИИ УКРАИНЫ**

Идея присоединения к Евросоюзу овладела значительной частью украинского общества, хотя на практике объективные социально-экономические и политические условия её полноценной реализации отсутствуют. Иными словами, вхождение Украины на правах полного членства в состав ЕС как в среднесрочной перспективе, так и в отдалённом будущем вряд ли состоится. Тем не менее, руководство страны намеревается в 2020

---

\* Бажан Анатолий Иванович, д.э.н., заведующий Отделом экономических исследований ИЕ РАН.

г. подать соответствующую заявку, согласно положениям ст. 49 Договора о Европейском союзе<sup>1</sup>. Это право подтверждено резолюцией Европарламента от 27 февраля 2014 г. (п. 24), в которой говорится: «...Украина может обратиться с просьбой о приёме в Европейский союз при условии, что она будет следовать демократическим принципам, уважать основные свободы, права человека и меньшинств, действовать в соответствии с принципами правового государства»<sup>2</sup>.

### **Недостижимая цель**

Условия отсутствуют хотя бы потому, что членство Украины в ЕС в известной мере противоречит фундаментальному, но негласному политическому смыслу, который лежит в основе данного регионального объединения. Он состоит в том, что ЕС представляет собой инструмент продвижения и защиты геополитических и экономических интересов прежде всего западноевропейских государств (во главе с Германией и Францией). Они были инициаторами создания союза, доминируют в нём и используют этот инструмент, обладая большинством своих представителей в его законодательных и исполнительных органах власти. В то же время каждый шаг по расширению ЕС, включение новых членов, увеличивая его экономическую и политическую мощь, ведёт к размыванию руководящей роли его западноевропейской составляющей, ослаблению контроля за процессом принятия решений в нужном для неё направлении. Указанное обстоятельство тем более относится к случаю интеграции Украины, население которой превышает 40 млн человек. Очевидно, что если бы она присоединилась к ЕС, то изменилась бы расстановка сил в его руководящих структурах.

С первого взгляда изменения не выглядели бы радикальны-

---

<sup>1</sup> Ст. 49 Договора гласит: «Любое европейское государство, которое уважает ценности, указанные в статье 2, и обязуется проводить их в жизнь, может обратиться с заявкой с целью стать членом Союза». См.: VERSIONS CONSOLIDÉES DU TRAITÉ SUR L'UNION EUROPÉENNE ET DU TRAITÉ SUR LE FONCTIONNEMENT DE L'UNION EUROPÉENNE. URL: [http://www.eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU\\_2008-fr.pdf](http://www.eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU_2008-fr.pdf), [http://www.eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU\\_2008-fr.pdf](http://www.eurocollege.ru/filesserver/infcenter/Treaty-EU_2008-fr.pdf). P. 58.

<sup>2</sup> Résolution du Parlement européen du 27 février 2014 sur la situation en Ukraine. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+20140227+ITEMS+DOC+XML+V0//FR&language=FR#sdocta7>.

ми. По нашим расчётам, в настоящее время страны Западной Европы имеют 69,8% голосов в Европарламенте. В случае вхождения в ЕС Украины их доля понизилась бы только до 62,6%. И всё же эти внешне малозначительные количественные изменения имели бы неблагоприятные последствия для стран-лидеров ЕС.

Во-первых, произойдёт неблагоприятная для них перегруппировка сил внутри Евросоюза. Украина, скорее всего, блокируется с Польшей. Их совокупный политический вес превзойдёт, в частности, германский, а вместе с другими странами Восточной Европы (Болгарией, Венгрией, Румынией, Эстонией, Латвией и Литвой) общий потенциал Германии и Франции. В результате обострится борьба за контроль над органами управления ЕС.

Во-вторых, возможный выход в 2017 г. Великобритании из ЕС с будущим приёмом в эту организацию Украины означал бы падение политического веса западноевропейских грандов стран примерно до 50%, что опять же существенно изменило расклад сил в пользу государств ЦВЕ, сократило бы возможности Западной Европы в плане политического доминирования.

В-третьих, вступление в ЕС Украины, обременённой политическими и экономическими проблемами, добавит нестабильность в политическую жизнь Европейского союза, а в нём и без того нарастают протестные настроения по отношению к социальной, экономической и интеграционной политике, проводимой в соответствии с интересами лидеров объединения, усиливаются националистические и автаркические тенденции.

Даже, если бы отсутствовали эти фундаментальные препятствия, то и тогда Киеву не следовало бы рассчитывать на быстрое решение проблемы по экономическим причинам. Уровень экономического развития Украины крайне низок. В соответствии со статистикой МВФ, в 2013 г. ВВП страны на душу населения составлял (с учётом паритета покупательной способности) 8650 долл. США, то есть почти в 4 раза меньше средневропейского показателя<sup>3</sup>. В то же время, согласно действующим в ЕС правилам, если ВВП на душу населения страны-члена ниже 90% средневропейского уровня, а её отдельных регионов не достигает

---

<sup>3</sup> IMF, Report for Selected Countries and Subjects. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?>

75% от этого уровня, то страна в целом и (или) отдельные регионы имеют право на субсидии, которые предназначены для подтягивания их доходов к среднеевропейским значениям. Объём субсидий должен был бы быть весьма значителен: не меньше чем размер всех дотаций, которые получили все страны Центральной и Восточной Европы после их присоединения к ЕС.

Следовательно, современное состояние экономики Украины таково, что она, в случае принятия в ЕС, легла бы неприемлемо тяжёлым финансовым бременем на общий бюджет объединения. Этот вывод созвучен и общественному мнению в странах Западной Европы, основных доноров бюджета ЕС. В частности, как свидетельствует социологический опрос, проведённый в конце 2013 г. статистической службой «Евробарометр», подавляющая часть жителей Франции, Германии, Австрии, Финляндии, Нидерландов и Люксембурга не только против членства Украины в ЕС, но и в целом против дальнейшего расширения объединения<sup>4</sup>.

Следует отметить, что препятствие экономического характера может быть в долговременной перспективе устранено в результате опережающего экономического роста на Украине. Однако последний возможен лишь при благоприятных внутренних и внешних экономических и политических условиях. Такие условия в обозримой перспективе отсутствуют. Военные действия на Востоке страны и политическая нестабильность, коррупция и олигархический характер экономики, конфронтация и свёртывание отношений с главным внешнеэкономическим партнёром – Россией – все они надолго лишают Украину возможностей перейти на траекторию устойчивого роста.

Это подтверждают и прогнозные оценки МВФ на 2014–2015 гг., которые предвидят падение украинского ВВП на душу населения соответственно до 8240 и 8494 долл., а также уменьшение почти в 2 раза инвестиций с 15,7% до 8,2% по отношению к ВВП<sup>5</sup>. Быстро возрастает отток капитала из страны. Не внуша-

---

<sup>4</sup> РБК. Ежедневная деловая газета, 28.08.2014. URL: <http://rbcdaily.ru/politics/562949992240248/>.

<sup>5</sup> IMF, Report for Selected Countries and Subjects. URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2014/02/weodata/weorept.aspx?>

ют оптимизма и другие изменения параметров украинской экономики. В результате провозглашения Донецкой и Луганской народных республик, а также воссоединения Крыма с Россией, на 40% сократилась минерально-сырьевая база страны, утрачены значительные площади месторождений природного газа.

Наличие факторов, которые делают Украину неприемлемой для ЕС в качестве его полноправного члена, не означает, что она получит формальный отказ. Скорее всего, ЕС будет поддерживать у украинцев бесконечно долго (как в отношении Турции, которая находится в статусе кандидата в члены более 15 лет) надежду на возможность вступления. Не исключено даже, что Украине предоставят, как и Турции, статус кандидата, но в силу перечисленных выше причин само членство останется для неё недостижимой целью.

Политика ЕС состоит и будет состоять в том, чтобы оторвать Украину политически и экономически от России, создать для западноевропейских корпораций наиболее благоприятные условия для доступа к её ресурсам и рынкам, причём не предоставляя статус полноправного члена, который чреват для объединения непомерными финансовыми затратами и существенным перераспределением влияния в руководящих органах организации. Свой курс ЕС проводит, постепенно втягивая Украину в разнообразные формы экономической и политической интеграции, в первую очередь, реализуя Соглашение об ассоциации и налаживая тесное сотрудничество с НАТО.

#### **Соглашение об ассоциации**

Роль Соглашения об ассоциации состоит в том, чтобы поставить Украину в положение страны, которая несёт перед ЕС в целом такие же экономические и политические обязательства, как и государства-кандидаты в члены ЕС. Дело в том, что оно включает те же требования к Украине, что содержатся в Стратегии расширения Европейского союза, где сформулированы критерии, в соответствии с которыми страна может быть принята в ЕС. Соглашение также предполагает преобразование законодательной базы страны под стандарты, действующие в ЕС.

Наиболее важные положения заключены в разделах Соглашения, посвящённых экономическим вопросам. Они предусмат-

ривают постепенное сближение законодательства Украины с экономической частью законодательства ЕС, что создаёт для обеих сторон правовые условия для свободного трансграничного перемещения товаров (включая услуги), капиталов, а в перспективе и рабочей силы.

В этих целях предполагается постепенно и почти полностью отменить таможенные пошлины. Со стороны ЕС, правда, сохранятся, хотя и более низкие, пошлины на большую часть импорта украинской сельхозпродукции, конкурентоспособность которой представляет угрозу для европейского аграрного сектора. Часть сельскохозяйственных товаров (сахар, зерно и мясо) облагаться ввозными пошлинами не будут, но в то же время их импорт в ЕС будет ограничен квотами.

И всё же (если закрыть глаза на дискриминацию украинского экспорта сельскохозяйственной продукции) результаты выглядят, на первый взгляд, вполне приемлемо. Украинские промышленные и сельскохозяйственные товары выходят без пошлины на огромный европейский рынок. В результате вроде бы формируются условия для расширения их производства и экспорта, что создаёт предпосылки для экономического роста и решения столь острых в настоящее время социальных проблем страны.

Однако экономическое будущее Украины, в связи с возможной реализацией Соглашения об ассоциации, видится далеко не в розовом свете. Ничего хорошего экономике Украины отмена импортных тарифов в ближайшее время не сулит. Её ожидает крах многих промышленных предприятий, особенно в наукоёмких отраслях, в силу их слабой конкурентоспособности и невозможности быстро приспособиться к стандартам качества, технологическим и иным требованиям, действующим в рамках ЕС. Как следствие, реализация Соглашения, создание зоны свободной торговли с ЕС обернётся падением национального производства и ростом безработицы.

Для того чтобы снизить отрицательный эффект и повысить тем самым привлекательность ассоциации, отмену ввозных пошлин предусматривается вводить на протяжении 15 лет, постепенно уменьшая тарифы по ряду наиболее важных для Украины отраслей. К таким отраслям относят металлургию, машино-

строение и сельскохозяйственное производство. В частности, полная ликвидация пошлин на импорт автомобилей произойдёт в течение 10-15 лет. Ввозные пошлины на продукцию сельского хозяйства сразу после ввода в действие Соглашения об ассоциации предполагается отменить лишь по 53% товаров.

Однако и такой более мягкий вариант интеграции будет чреват падением производства ВВП. Во-первых, сократится производство в тех отраслях, где пошлины будут отменены сразу же после вступления Соглашения в действие. Во-вторых, никто не может гарантировать, что за 10-15 лет украинские производства, временно защищённые пошлинами, настолько окрепнут, что станут конкурентоспособными на европейском рынке. Сомнения возникают в связи с тем, что собственная научно-исследовательская и экспериментальная база, на основе которой можно было бы создавать современные конкурентоспособные производства на Украине, за время после распада СССР во многом утрачена. Надежды же на то, что такие производства возникнут на основе локализации на Украине соответствующего иностранного капитала, имеющего такую базу, также иллюзорны в силу отсутствия нормального инвестиционного климата в стране.

Впрочем, господствующая украинская политическая элита, а вслед за ней основная масса украинских СМИ, в будущее смотрят более оптимистично. Как правило, признавая, что после вступления в действие Соглашения, падение производства неизбежно, они считают, что проблема затем в более отдалённой перспективе решится сама собой и что следует пожертвовать настоящим ради «светлого и прекрасного» будущего. Мечта о нём подкрепляется следующими допущениями:

- либерализация торговли с ЕС приведёт к выживанию наиболее сильных предприятий, что сделает экономику в перспективе более эффективной и устойчивой к экономическим потрясениям;

- соглашение об ассоциации заставит государство и предпринимателей переводить экономику на более высокие стандарты функционирования, определённые законодательством ЕС. Это заставит украинские предприятия совершенствовать технологию, что повысит их конкурентоспособность на мировых рын-



ках товаров и услуг.

В действительности же, по нашему мнению, первое допущение не выдерживает серьёзной критики. Дело в том, что можно было бы утверждать о положительном эффекте от закрытия национальных предприятий, если бы вместо разорившихся создавались новые высокоэффективные производства, для чего оснований нет никаких. Более правдоподобна как раз версия, что место неконкурентоспособных национальных производств быстро займёт не стеснённый таможенными пошлинами и неторговым регулированием импорт из стран ЕС. Последние в результате получают весьма ощутимую выгоду за счёт утраты Украиной значительной части своего экономического потенциала.

К не менее отрицательному эффекту приведёт и переход на стандарты ЕС. Длительное время, пока украинские предприятия не освоют эти стандарты, они не смогут на равных выходить на рынки ЕС и будут в полной мере ощущать тяжесть нетарифного регулирования украинского экспорта. В то же время корпорации Евросоюза имеют полную свободу для освоения украинского рынка.

У вопроса имеется и важная финансовая сторона: переход на законодательство и стандарты ЕС потребует от украинского государства и предприятий значительных инвестиций (по словам бывшего премьер-министра украинского правительства Николая Азарова – около 160 млрд евро<sup>6</sup>). Таких средств в стране нет, и им неоткуда взяться. Следовательно, переход на европейские стандарты растянется на многие десятилетия, в течение которых исчезновение большей части национальных предприятий, вытесненных европейским импортом с внутреннего рынка страны, – событие вполне прогнозируемое.

### **Интересы России**

Отношение России к евроинтеграции Украины должно определяться, конечно, собственными политическими и экономическими интересами. В чём заключаются интересы России? Для учёных-политологов и экономистов прозападной ориентации, а также некоторой весьма небольшой части наших политиков, от-

---

<sup>6</sup> Подробности, Экономика, 10 ноября 2013. URL: <http://podrobnosti.ua/economy/2013/11/10/941467.html>.

вет однозначен: интересы состоят в том, чтобы способствовать или, по крайней мере, не препятствовать движению соседней страны в сторону «Европы». Логика довольно проста: сама Россия вместе с Евразийским экономическим союзом, по их мнению, может успешно развиваться только «в тесных объятиях с Европой», и прежде всего, на основе формирования совместно с ней зоны свободной торговли. Отсюда следует предложение о том, чтобы на базе Соглашения об ассоциации ЕС-Украина, соглашений о ЗСТ между странами СНГ (в том числе и с Украиной) и предлагаемого договора ЕАЭС-ЕС создать некую единую ЗСТ от Атлантики до Тихого океана, что естественным образом снимает с повестки дня проблему последствий сближения Украины с ЕС для России.

Однако реализация подобного предложения, как нам представляется, возможна лишь в отдалённой перспективе. В современных условиях она была бы столь же губительной для национальной экономики России, как и для Украины ассоциация с ЕС. Формирование ЗСТ с ЕС нанесёт более сильный удар по российской отечественной промышленности и сельскому хозяйству, чем вступление в ВТО (в силу ликвидации всех тарифных ограничений для импорта европейских товаров); сделает затруднительным выполнение планов по диверсификации экономики, замещению импорта и созданию собственных высокотехнологичных производств. В обозримом будущем, пока экономика России и других стран ЕАЭС не достигнет уровня конкурентоспособности, сравнимой с ведущими странами ЕС, российской власти не следует поднимать вопрос об объединении с Европейским союзом в единой ЗСТ.

Такой подход делает актуальным анализ возможных отрицательных эффектов для российской экономики от введения в действие Соглашения об ассоциации и разработку мер экономической политики в целях их преодоления. Они достаточно полно описаны в экономической литературе. К ним, в частности, относятся: поступление в Россию под видом украинских товаров дешёвого импорта из Европы; расширение экспорта украинских товаров, вытесняемых с внутреннего рынка более качественной европейской продукцией; возникновение на этой основе

войны «тарифов» между Украиной и Россией и взаимного наращивания нетарифных барьеров, что послужит причиной удорожания экспорта и т.д.

Подчеркнём, не только экономический подход должен быть положен в основу политики России. Более важно учитывать, что российским жизненно важным интересам противоречит само втягивание Украины в более тесный союз с другими странами как в экономическом (в частности, путём формирования Ассоциации), так и в стратегическом военно-политическом отношении (посредством развития сотрудничества с НАТО). Другими словами, наиболее серьёзная проблема для России состоит не в том, что возникает угроза проникновения на российские рынки через Украину более качественных и дешёвых товаров из ЕС (с этой угрозой легко справиться мерами тарифной политики и с помощью информационной системы о происхождении ввозимой продукции). Серьёзное последствие для России состоит в том, что евроинтеграция Украины, а также расширение её сотрудничества с НАТО подчиняют Украину интересам геополитических проектов, ослабляющих стратегическое положение нашей страны в окружающем мире.

Российская политика противодействия со всей очевидностью должна заключаться в использовании всех возможностей, чтобы защитить национальные интересы: от создания текущих проблем на пути дрейфа Украины к ЕС до радикальных мер пресечения этого процесса, если, конечно, они не несут риска развития событий, чреватых неприемлемым ущербом для российского государства.

*Ю.А. Борко*<sup>\*</sup>

## **ОТНОШЕНИЯ РОССИИ С УКРАИНОЙ И ЕС В КОНТЕКСТЕ СОГЛАШЕНИЯ ОБ АССОЦИАЦИИ**

Международные приоритеты Украины обозначены Киевом предельно чётко: в качестве программы-минимум – выполнение подписанного соглашения с ЕС об ассоциации и создании

---

<sup>\*</sup> Борко Юрий Антонович, д.э.н., руководитель Центра документации ЕС ИЕ РАН.

общей зоны свободной торговли (ЗСТ), а программы-максимум – вступление Украины в ЕС и НАТО. Москва отвечает на эти программы тройным «нет», мотивируя свою позицию тем, что они не только наносят ущерб экономическим интересам и угрожают безопасности России, но не соответствуют также интересам самой Украины. В российском экспертном сообществе существуют разные точки зрения на этот счёт. Считаю необходимым высказать и обосновать моё видение этой проблемы.

#### **Экономические последствия**

16 сентября 2014 г. Верховная Рада и Европейский парламент ратифицировали Соглашение об ассоциации ЕС-Украина, которое вступило в силу с 1 декабря, за исключением его экономического раздела, предусматривающего создание общей зоны свободной торговли (ЗСТ). Введение последнего в действие отложено до конца 2015 г. в силу договорённости, достигнутой в результате трёхсторонних консультаций России, Украины и Евросоюза, состоявшихся за несколько дней до ратификации упомянутого соглашения.

В России это соглашение, особенно его экономический раздел, вызвало резкую критику не только со стороны руководства нашей страны, но и многих российских экономистов. Главным аргументом критиков служит тезис об огромном ущербе, который в случае создания ЗСТ будет нанесён самой Украине. В июне 2014 г. на сайте возглавляемого А. Кудриным Комитета гражданских инициатив был опубликован доклад «Тупик борьбы интеграций в Европе»<sup>7</sup>. По подсчётам его авторов, ежегодные потери Украины от создания ЗСТ с ЕС и снижения уровня торгово-экономических отношений с Россией и Таможенным союзом составят 33 млрд долл., или 19% украинского ВВП. В сумму потерь авторы включили возможное снижение экспортной выручки, привлечённых иностранных инвестиций и миграционных доходов, а также рост цен на газ вместе с сокращением его транзита, снижение туризма и т.д. В полном объёме, по оценке авторов, «реализация шокового сценария для российско-украинских отношений... будет стоить Украине 100 млрд долл.».

---

<sup>7</sup> См.: URL: <http://www.eabr.org/general/upload/Тупик%20борьбы%20интеграций%20в%20Европе%20полная%20версия.pdf>.

Авторы не раскрывают методику, но итоговая цифра вызывает недоумение. В 2013 г. объём торговли Украины с ЕС составил 43,8 млрд долл., а с Россией – 38,3 млрд., и эти цифры никак не коррелируются с названной суммой потерь Украины, равной почти 60% её ВВП, в случае создания ЗСТ с Евросоюзом. С методологической точки зрения, главный порок доклада состоит в том, что в нём отсутствуют анализ и расчёты возможных выгод Украины от участия в ЗСТ. Выводы авторов оставляют впечатление одностороннего подхода к исследованию возможных экономических последствий принятого ею решения. Забегая вперёд, отметим, что точно такое же впечатление возникает при чтении раздела, посвящённого последствиям для России от формирования ЗСТ Украина-ЕС, о чём речь пойдёт ниже.

Конструктивность трёхсторонней договорённости Украины, Евросоюза и России отложить введение в действие экономического раздела Соглашения об ассоциации до конца 2015 г. представляется несомненной. Решение открыло дверь для переговоров между тремя сторонами по всем вопросам, возникшим в связи с перспективой создания ЗСТ Украина-ЕС. Им предстоит сделать выбор между двумя вариантами адаптации к меняющимся условиям взаимной торговли и экономического сотрудничества. Вариант, который предлагают Брюссель и Киев, исходит из идеи совместимости ЗСТ Украина-ЕС и зоны свободной торговли, в которой участвуют страны СНГ, в том числе Украина, Россия и её партнеры по таможенному союзу. Вариант, который отстаивает Москва, предусматривает введение на границе между Украиной и Россией таможенного режима, существующего между Россией и ЕС, и условий экономического сотрудничества, предусмотренных их Соглашением о партнёрстве и сотрудничестве, а также другими документами, принятыми позже.

Подобная ситуация не нова ни для экономической теории, ни для практики международного торгово-экономического сотрудничества. Опубликованные с 1940 по 1960 гг. работы западных экономистов, содержавшие теоретический анализ последствий создания зон свободной торговли, таможенных союзов (ТС) и экономической интеграции в целом, позволили сделать общий вывод, что экономические выгоды этих процессов, как

правило, оправдывают риски и преобладают над негативными эффектами. В итоге, объединение рынков стимулирует рост производительности труда, ВВП и благосостояния в странах-участниках. В 1960-е гг. к схожему выводу пришли в результате собственных исследований несколько советских экономистов, работавших в Институте мировой экономики и международных отношений АН СССР. В последующие десятилетия опыт европейской интеграции, а также созданных в ряде регионов зон свободной торговли (НАФТА, МЕРКОСУР, АСЕАН и др.), позволил дополнить и отчасти скорректировать разработанные ранее концепции, но в целом подтвердили общие позитивные выводы.

Согласно этим концепциям, переход к ЗСТ и ТС порождает два типа эффектов – статический и динамический. Под первым подразумевается непосредственное воздействие устранения таможенных барьеров и других ограничительных мер (квоты и т.д.) на объёмы и товарную структуру взаимной торговли участников ЗСТ, а также перераспределение в их пользу торговых потоков между ними и другими странами. В этом случае выигрывают ЕС и Украина, проигрывает её главный торговый партнёр на востоке – Россия. За семь месяцев 2014 г. объём торговли Украина-ЕС возрос на 14%, а объём её торговли с Россией снизился на 24%. Столь резкому перераспределению торговли Украины способствовали два фактора: ЕС предоставил ей односторонний преференциальный режим, обнулив таможенные сборы на подавляющую часть экспорта сельскохозяйственной и промышленной продукции Украины, а гривна девальвировалась на 60%, что резко повысило конкурентоспособность страны. Украина сохранит действующий таможенный режим до конца 2015 г., и гривна будет девальвироваться дальше. Таким образом, доля ЕС во внешней торговле Украины, вероятно всего, вновь увеличится, а доля России – вновь уменьшится.

После 2015 г., когда реализация экономической части Соглашения об ассоциации начнётся в полном объёме, действие названных факторов прекратится. Подстёгивание конкурентоспособности украинского экспорта в ЕС за счёт дальнейшего ослабления национальной валюты быстро вступит в противоречие с необходимостью поддерживать её стабильность. Экспорт

стран ЕС в Украину будет расти быстрее, чем импорт из неё, и она столкнётся с той же проблемой, что и большинство стран ЦВЕ, вступивших в ЕС в начале XXI в. – постоянным дефицитом в торговле с высокоразвитыми государствами-членами ЕС. Как и им, Украине придётся искать пути диверсификации своей внешней торговли за пределами ЕС, и в первую очередь, с Россией, а также её партнёрами по Таможенному союзу. Естественно, Украина не может не быть заинтересованной в сохранении режима свободной торговли с ними, и её заинтересованность будет расти.

В соответствии с Соглашением об ассоциации, для создания всеобъемлющей ЗСТ предусмотрен 10-летний срок. Всё это время продвижение Украины к данной цели будет определяться двумя главными факторами. Во-первых, динамическими эффектами, вызванными постепенным объединением двух рынков. К ним относятся стимулированные обострением конкуренции процессы – модернизация и рационализация производства, приток инвестиций, особенно из стран ЕС, повышение качества менеджмента и т.д. Итог этих процессов, в конечном счёте, должен выразиться в повышении производительности труда, росте ВВП и национального благосостояния. Во-вторых, выполнением включённой в Соглашение программы адаптации украинской экономики к требованиям единого внутреннего рынка ЕС, в том числе переходом украинской экономики на европейские технические стандарты, переносом в национальное законодательство и в хозяйственную практику законов, правил и норм, регулирующих экономическую деятельность в ЕС. Длительность переходного периода, предусмотренная в различных секторах экономики, составляет от двух до восьми лет.

Дать в настоящее время сколько-нибудь убедительный прогноз перспектив создания в установленный срок ЗСТ, а также баланса выгод и потерь Украины, не представляется возможным. Тем не менее, можно сравнить нынешнее состояние Украины с состоянием, в котором находились в начале 1990-х гг. 11 государств (10 стран ЦВЕ плюс Кипр), заключивших с ЕС соглашения об ассоциации. Во всех случаях сравнение будет в их пользу, как с экономической, так и с политической точки

зрения. Следовательно, есть большие основания сомневаться в том, что Украина уложится в 10-летний срок. Видимо, по данной причине в Соглашение об ассоциации ЕС-Украина включён пункт, согласно которому через пять лет стороны детально проанализируют, насколько Украина преуспела в его выполнении, и внесут в него, если потребуется, коррективы, в том числе по срокам. Так или иначе, Украина сделала выбор, и теперь многое будет зависеть от субъективного фактора – разработки оптимальной экономической стратегии государства и политической воли к её осуществлению.

### **ЗСТ Украины с Россией: ликвидировать или сохранить?**

Что касается экономических последствий для России, то два из них – ухудшение условий торгово-экономического сотрудничества с Украиной сравнительно с Евросоюзом и перераспределение в его пользу объёмов её внешней торговли – выявились уже в 2014 г. Вступление в полную силу экономического раздела её Соглашения об ассоциации с ЕС благоприятствует обеим тенденциям, но в какой мере, определить заранее невозможно.

Не касаясь политических мотивов, определяющих подходы России к отношениям с Украиной, с чисто экономической точки зрения первоочередная задача России состоит в том, чтобы снизить свои потери и максимально использовать предпосылки в целях сохранения сотрудничества с Украиной и даже расширения его там, где это возможно. Такой подход и служит основанием для выбора России: сохранить свободную торговлю с Украиной или распространить на неё таможенный режим и другие условия торгово-экономического сотрудничества с ЕС.

Главный аргумент против первого варианта, который выдвигают в России как на официальном, так и на экспертном уровне – утверждение, что в случае сохранения режима свободной торговли Украина станет открытой дверью, и через неё в нашу страну хлынут потоки товаров, произведённых в странах ЕС и перемаркированных в украинскую продукцию. Надо признать, что такова давняя и широко распространённая практика, с которой большинство государств ведёт постоянную борьбу. Тем не менее, после Второй мировой войны сначала Западная Европа, а за ней десятки стран в других регионах мира встали



на путь экономической интеграции, посчитав и убедившись на практике, что выгоды объединения национальных рынков перевешивают ущерб, причиняемый злоупотреблениями в свободной торговле. Этот опыт обобщён и положен в основу ряда нормативных документов, принятых в рамках ГАТТ/ВТО. Более того, накоплен уже опыт одновременного участия государств и их объединений в двух и более зонах свободной торговли, в том числе опыт применения правил происхождения товара и обобщение лучшей практики национальных таможенных служб.

В общем, сценарий одновременного участия Украины в двух ЗСТ, с ЕС и Россией, выглядит типичным. Подсчитать стоимость европейских товаров, которые могут попасть в Россию под видом украинских, невозможно, равно как нельзя подсчитать и стоимость российской продукции, которая уйдёт в Европу также под видом украинской. Однако служит ли это достаточным основанием, чтобы возвести пограничную таможенную стену между Россией и Украиной? Сомнительно. Тем не менее, новая ситуация, бесспорно, служит причиной для совершенствования таможенной службы России и усиления контроля над её деятельностью. Важно также осваивать опыт таможенных служб в странах ЕС и развивать сотрудничество между таможенными службами России и Украины, в чём они объективно заинтересованы, поскольку потоки «незаконных» товаров идут в обе стороны.

Есть и другая задача, решением которой также следует заняться безотлагательно. Украине предстоит перейти на европейские стандарты, нормы и правила, существенно отличающиеся от тех, что действуют в зоне свободной торговли СНГ. По некоторым оценкам, это нанесёт ущерб российской экономике в размере 2,5 млрд долл. По мере того как она будет переходить на стандарты ЕС, различия будут увеличиваться и, несмотря на сохранение режима свободной торговли, в возрастающей степени препятствовать доступу российских товаров в Украину. Так что размер ущерба для российской экономики может превысить приведённую цифру. Оптимальный ответ на такую опасность – гармонизация российских и европейских стандартов, норм и правил, в одних случаях унификация, в других – сближение, при-

чём в обоих случаях России следует продвигаться к Европе. Фактически, такая работа начата в рамках 16 отраслевых диалогов России и ЕС, первый, в энергетике, – ещё в 2000 г., остальные – в 2005–2010 гг. Однако, похоже, все они, кроме первого, так и не вышли из предварительной стадии и никаких существенных результатов пока не принесли. Сейчас переход на стандарты, нормы и правила ЕС или сближение с ними становится императивной задачей, тем более что в противном случае российская экономика понесёт потери в любом варианте, сохранится ли свободное движение товаров между Украиной и Россией или на их границе будут восстановлены таможенные пошлины.

В целом, экономические доводы против сохранения ЗСТ в российско-украинской торговле не выглядят убедительными, хотя для окончательной оценки последствий этого сценария необходимо сравнить экономические плюсы и минусы восстановления таможенных пошлин в торговле Россия-Украина. Плюсы этого сценария не просматриваются; не считать же таковым сокращение ввоза на российскую территорию нелегитимных (контрафактных) товаров. Что касается минусов, то, согласно расчётам, проведённым в Институте экономической политики им. Е. Гайдара, повышение ставок импортных пошлин для украинских товаров до уровня, установленного в торговле с государствами вне зоны свободной торговли СНГ, нанесёт ущерб и России, и Украине – соответственно в размере 2 млрд и 950 млн долл. Потери России составляют около 9% стоимости её экспорта в Украину в 2012 г., что чувствительно. Однако это – не единственный минус для российской экономики и её взаимосвязей с украинской экономикой. Более существенным негативным эффектом восстановления таможенных пошлин станет удорожание российских товаров, экспортируемых на Украину, и, следовательно, снижение их конкурентоспособности по сравнению с товарами, экспортируемыми как странами ЕС, так и другими её торговыми партнёрами.

Средневзвешенный таможенный тариф в торговле Россия-ЕС установлен с августа 2014 г. на уровне 7,25%, но по ряду статей российского промышленного экспорта (фармацевтика, пластмассы, бумага и картон, изделия из чёрных металлов, одеж-

да и т.д.) он значительно выше – в пределах 9,4-18,9%<sup>8</sup>. Снижаться они будут постепенно и медленно. Так что сокращение доли России во внешней торговле Украины ускорится, как и свёртывание кооперационных связей в промышленности и экономике в целом.

### **Выводы и рекомендации**

1. Сравнительный анализ двух вариантов: сохранения ЗСТ с участием России и Украины или установления на их границе таможенного режима Россия-ЕС позволяет сделать вывод, что в экономическом плане России более выгоден первый сценарий. Он мог бы послужить основой для разработки позиции России по всем вопросам торгового и экономического сотрудничества с Украиной, возникшим в связи с предстоящим введением в действие экономического раздела её Соглашения об ассоциации с ЕС.

2. Однако, судя по всему, Кремль сделал выбор в пользу второго варианта, решив пренебречь его экономическими издержками. Об этом, в частности, говорит принятое в сентябре 2014 г. Постановление правительства РФ «О введении ввозных таможенных пошлин в отношении товаров, страной происхождения которых является Украина»<sup>9</sup>. В отсутствие официальных объяснений такого выбора можно лишь предполагать его истинные мотивы. Одним из них может быть стремление российского руководства добиться международной легитимации Евразийского экономического союза (ЕАЭС). Первым и важнейшим шагом в этом направлении могло бы стать торговое соглашение между Таможенным и Европейским союзами, с перспективной создания в будущем общей зоны свободной торговли. В обоих вариантах позиция России должна быть согласована с участниками ТС Беларусью и Казахстаном, которые предпочли бы сохранить действующий режим свободной торговли с Украиной, но по понятным политическим и экономическим причинам пойдут (или уже пошли) навстречу России.

3. Платформу России необходимо разработать в кратчай-

---

<sup>8</sup> Кнобель А.Ю., Чокаев Б.В. Возможные экономические последствия торгового соглашения между Таможенным и Европейским союзами. URL: <http://institutions.com/general/2322>.

<sup>9</sup> URL: <http://government.ru/media/files/1dG08nzgoEE.pdf>.

ший срок, чтобы полностью использовать 2015 г. для консультаций и переговоров в формате Россия-Украина-ЕС и принятия взаимоприемлемых решений до того, как указанное Соглашение об ассоциации вступит в силу в полном объёме.

4. Для России на предстоящих консультациях и переговорах важно обеспечить свои экономические интересы с учётом начавшегося первого этапа создания ЗСТ Украина-ЕС, с одной стороны, и распространением на Украину таможенного режима Россия-ЕС – с другой. Предстоит договориться об уровнях таможенных пошлин на конкретные виды и группы продуктов в российско-украинском товарообороте, а также, если потребуются, и квотах. Отдельное место в переговорах займёт вопрос о цене экспортируемого на Украину российского газа и гарантиях его транзита в страны ЕС. Для России также важен вопрос о защите её внутреннего рынка от наплыва следующих через Украину нелегитимных товаров, произведённых в странах ЕС. Наилучшим результатом переговоров стало бы соответствующее соглашение о сотрудничестве таможенных служб России и Украины. Оно может быть подкреплено договорённостью с Европейской комиссией о постоянной консультативной помощи её ведомств, накопивших большой опыт практической деятельности в данной области.

5. В долгосрочном плане важнейшей частью российской стратегии в экономических отношениях с Украиной и ЕС должна стать разработка и реализация программы гармонизации стандартов, норм и правил, регулирующих экономическую жизнь, соответственно, в России, ЕС и Украине и воздействующих на их экономические взаимосвязи. Программу необходимо разработать с учётом сроков перехода Украины на стандарты и нормы ЕС в конкретных секторах её экономики. В ходе подготовки и выполнения программы следует использовать отраслевые диалоги, значительно интенсифицировав их.

6. Последним по месту, но первым по своей важности пунктом программы действий России в ответ на вступление в полную силу Соглашения об ассоциации ЕС и Украины является радикальный пересмотр экономической политики государства, целью которой должна стать всеохватывающая модернизация

национального хозяйства, сопровождаемая глубокой реформой политической системы. Таково, как говорится, *condition sine qua non* – неперенное условие реализации изложенных выше рекомендаций.

Д.А. Данилов\*

## УКРАИНА – НАТО

После вступления в НАТО первой центрально-европейской тройки (Венгрия, Польша, Чехия) и особенно последующего «большого расширения» НАТО на Восток в марте 2004 г. Украина, далёкая от стабильности, превратилась в европейское пограничье между Западом и Россией. Затем началась экспансия западных союзов на постсоветском пространстве, что стало ключевой проблемой российско-западных отношений. Активное наступление Запада с двух направлений (НАТО и Евросоюза) на это пространство – для России «зону особых интересов» – создавало конфликтную ситуацию. Её глубину и системный характер ясно продемонстрировали «цветные революции» в 2003 г. в Грузии и в 2004 г. на Украине. Вследствие «оранжевой революции» на Украине её новое руководство активизировало линию на интеграцию в Североатлантический союз (наряду с Грузией под руководством президента М. Саакашвили), поощряемую рядом западных государств и прежде всего американской администрацией Дж. Буша-младшего. Однако В. Янукович, став в августе 2006 г. украинским премьером, дистанцировался от «оранжевой» про-натовской ориентации. В ходе сентябрьского (2006 г.) рабочего визита в Брюссель, он констатировал неготовность Украины к вступлению в НАТО, но заявил о стремлении к интеграции в Евросоюз. Обострившийся конфликт политических элит (в том числе на уровне украинского руководства) на фоне раскола общественного мнения относительно членства в НАТО фактически свёл проблему геостратегического выбора Украины к вопросу внешней поддержки одного из противоборствующих

---

\* Данилов Дмитрий Александрович, к.э.н., заведующий Отделом европейской безопасности ИЕ РАН.

политических лагерей. Освобождение 18 декабря 2007 г. В. Януковича от должности премьер-министра подвело черту под коротким периодом его «анти-натовского» ревизионизма, и государственный курс на интеграцию Украины в НАТО обозначился более определённо как один из центральных пунктов победной стратегии украинской власти в её новой конфигурации.

В преддверии Бухарестского саммита НАТО в апреле 2008 г. (где рассматривался приём трёх стран-кандидатов – Хорватии, Албании и Македонии) Украина, в развитие политики «открытых дверей» альянса, официально заявила (в совместном обращении Президента В. Ющенко, премьер-министра Ю. Тимошенко и председателя Верховной рады А. Яценюка) о намерениях вступить в натовский альянс. В ответ саммит НАТО представил Украине План действий по членству (ПДЧ), что перевело проблему в практическую плоскость обсуждения и планирования конкретных шагов, необходимых для вступления в военно-политический блок.

Россия, со своей стороны, обозначила подобную перспективу в качестве красной линии в отношениях с НАТО и Западом и вновь встала в жёсткую оппозицию по отношению к НАТО, заявив о готовности реагировать в адекватной форме и «в интересах поддержания собственной безопасности». Франция и Германия отказались следовать за Вашингтоном в его поддержке намерений Украины стать членом организации. Эту политику отстаивал и ряд других европейских стран, таких как Италия, Испания, Бельгия, Нидерланды. Основным доводом «европейской оппозиции» было то, что Украина и Грузия не достигли уровня внутреннего реформирования и стабильности, необходимого для получения ПДЧ, а особым препятствием выступает неурегулированность конфликтов в Грузии. Однако принципиально важно, что весомым мотивом отказа стал учёт позиции Москвы, которая заявила о готовности предпринять все меры, чтобы не допустить вступления в НАТО Украины и Грузии, что, по словам С. Лаврова, неизбежно привело бы к резкому ухудшению «наших отношений и с Альянсом, и с ведущими его членами, и с нашими соседями»<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Обозреватель, 08 апреля 2008 г. URL: <http://obozrevatel.com/news/2008/4/8/>

После Бухарестского саммита вопрос о членстве Украины и Грузии в НАТО был отодвинут на неопределённое время, а после войны в Грузии Североатлантический Совет в декабре 2008 г. заявил об отказе предоставить ПДЧ Украине и Грузии. На юбилейном саммите в Страсбурге-Келе 3-4 апреля 2009 г. лидеры Альянса просто процитировали решения Бухарестского саммита о том, что Украина и Грузия «станут членами НАТО», но без указания каких-либо временных рамок. Одновременно начавшаяся «перезагрузка» отношений Россия-США-НАТО фактически переместила тему членства Грузии и Украины за пределы реальной повестки. Однако Киев получил от НАТО компенсацию – договорённости о наращивании партнёрства. 21 августа 2009 г. в штаб-квартире НАТО в Брюсселе была подписана Декларация о дополнении Хартии об особом партнёрстве между Украиной и Организацией Североатлантического Договора от 9 июля 1997 г.

Углубление партнёрства рассматривается в контексте бухарестской формулы: «Украина станет членом НАТО», что должно быть реализовано в рамках выполнения годовых национальных программ. Украине предоставлено право внеочередного созыва Комиссии Украина-НАТО в случае угрозы независимости и территориальной целостности страны (ст. 14). Д. Рогозин, в то время Постоянный представитель России при НАТО, выразил обеспокоенность, что зафиксированный в дополнительной декларации пункт о праве Киева в случае угрозы территориальной целостности созвать Комиссию Украина-НАТО может втянуть крупнейший в мире военно-политический альянс во внутренние дела Украины. 26 августа 2009 г. официальный представитель НАТО Дж. Аппатурай заявил, что Североатлантический альянс не намерен оказывать Украине военную помощь и помогать ей в обеспечении территориальной безопасности<sup>11</sup>. Однако утверждённая схема отношений была активирована в марте 2014 г.

В. Янукович, став 25 февраля 2010 г. новым президентом Украины, подтвердил своё предвыборное видение страны «вне

---

229901.htm.

<sup>11</sup> Сегодня.ua, 27 августа 2009 г. URL: <http://www.segodnya.ua/ukraine/nato-predlozhilo-ukraine-v-cluchae-vojny-raccchityvat-tolko-na-cebja.html>.

военных блоков» и заявил об отказе от курса на интеграцию в НАТО. Указом от 2 апреля 2010 г. он ликвидировал межведомственную комиссию по вопросам подготовки страны к вступлению в НАТО и упразднил национальный центр по вопросам евроатлантической интеграции, созданные указом бывшего Президента В. Ющенко в 2006 г. 15 июля 2010 г. В.Янукович подписал Закон Украины «Об основах внутренней и внешней политики», принятый Верховной Радой Украины 1 июля 2010 г., в котором закреплялся внеблоковый статус Украины (ст. 11.). Показательно, что понятие внеблокового статуса здесь трактуется достаточно широко, а не только как неучастие в военных союзах: «Украина как европейское внеблоковое государство осуществляет открытую внешнюю политику и хочет сотрудничества со всеми заинтересованными партнёрами, избегая зависимости от отдельных государств, групп государств или международных структур»<sup>12</sup>.

Страна продолжала активно участвовать в программах партнёрства с НАТО, включая участие в операциях альянса, в том числе в Косове и Афганистане. В ноябре 2013 г. ВСУ приняли участие в крупнейших учениях НАТО «Стедфаст Джаз» на территории Балтии и Польши, в которых отрабатывалась «операция по восстановлению территориальной целостности» одной из балтийских стран-участниц в соответствии с 5-й статьёй Вашингтонского договора. В феврале 2013 г. Совет министров обороны Украина-НАТО (СУН) одобрил основные направления укрепления двустороннего сотрудничества на пять лет, включая учебно-боевую подготовку и проведение учений, развитие программы переподготовки офицеров запаса, участие Украины (в качестве первой страны-партнёра) в анти-пиратской операции у берегов Сомали (фрегат «Гетман Сагайдачный»).

Однако декларация внеблокового статуса Украины не была результатом стратегического выбора. Главным мотивом стала борьба за власть с «оранжевыми» евроатлантистами за бóльшую часть «анти-натовского и про-российского» электората, включая опору на поддержку Москвы. Решение В. Януковича

---

<sup>12</sup> ЗАКОН УКРАИНЫ от 1 июля 2010 г. № 2411-VI. URL: [http://base.spinform.ru/show\\_doc.fwx?rgn=31604](http://base.spinform.ru/show_doc.fwx?rgn=31604).



диктовалось прагматичным пониманием «политического момента». С одной стороны, вопрос членства Украины в НАТО был снят с практической повестки, и Киев фактически не мог повлиять на ситуацию. С другой стороны, западно-российские отношения вошли в стадию «перезагрузки». Кроме того, продемонстрировав Москве свою лояльность и партнёрспособность «отказом» от НАТО, В. Янукович смог увеличить ставки на другом евроатлантическом треке – «стратегическом направлении внешней политики Украины на интеграцию в Европейский союз». Ускорение процесса ассоциации Украины с ЕС<sup>13</sup> не было сбалансировано политикой развития её восточного вектора (Россия/СНГ/ТС), несмотря на демонстрацию желания.

Фактический отказ ЕС обсуждать параметры будущей ассоциации Украины с учётом российских интересов и озабоченностей, в духе гармонизации двух интеграционных пространств – европейского и евразийского – спровоцировал усиление российско-западного соперничества за «общее соседство», особенно с учётом ключевого значения Украины в меняющемся геополитическом контексте. Острый политический кризис на Украине, разразившийся после отказа Президента В. Януковича подписать Соглашение об ассоциации на Вильнюсском саммите Восточного партнёрства в ноябре 2013 г., стал не только результатом глубоких расколов внутри украинской политической системы и общества, но и отражением напряжённости между двумя полюсами Европы. «Мягкая сила» Евросоюза стала катализатором назревавшего геополитического конфликта в Европе, и, в итоге, фактором изменения европейской среды («жёсткой») безопасности.

После включения Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации, признанного западными странами и институтами незаконной аннексией и фактом российской агрессии, НАТО официально заявила о пересмотре всего комплекса отношений с Россией. Показательно, что в поддержку суверенитета, независимости, территориальной целостности и нерушимости границ Украины выступили министры обороны стран НАТО (в специ-

---

<sup>13</sup> Текст Соглашения об ассоциации ЕС и Украины был согласован в ноябре 2011 г., а 30 марта 2012 г. он был парафирован главами их делегаций.

альном заявлении от 26 февраля 2014 г.). Заявление демонстрировало готовность НАТО к решительным действиям, не ограниченным политико-дипломатическими усилиями. Затем А. Дешица, исполняющий обязанности министра иностранных дел Украины сообщил о передаче «обращения в НАТО с просьбой рассмотреть использование всех возможностей для защиты территориальной целостности и суверенитета Украины для защиты украинского народа и ядерных объектов, которые находятся на территории Украины»<sup>14</sup>. По запросу Украины в связи с событиями в Крыму 2 марта состоялась экстренная встреча Комиссии НАТО-Украина в соответствии со ст. 14 Хартии об особом партнёрстве НАТО-Украина 1997 г. (угроза независимости и территориальной целостности)<sup>15</sup>. Затем генсек НАТО подтвердил необходимость и готовность усилить поддержку Украины путём интенсификации политического и военного сотрудничества. В качестве главных направлений определены: содействие «преобразованию украинских вооружённых сил в современную и эффективную организацию, способную обеспечить надёжное сдерживание и защиту от военных угроз»; укрепление способности ВС Украины к совместным действиям с альянсом; интенсификация украинского участия в натовских учениях<sup>16</sup>. НАТО направила на Украину группу экспертов «для предоставления консультативной помощи в обеспечении защиты критической инфраструктуры».

В соответствии с решениями саммита в Уэльсе 4-5 сентября 2014 г., было заявлено, что НАТО исходит из того, что «аннексия Крыма» и «продолжающаяся» российская интервенция на Востоке Украины «создаёт новую, дестабилизирующую стратегическую реальность»<sup>17</sup>. Принятый на саммите План Действий

---

<sup>14</sup> Украинская правда. Суббота, 01 марта 2014. URL: <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/03/1/7016885/>.

<sup>15</sup> Отношения между НАТО и Украиной. North Atlantic Treaty Organization . URL: [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_50319.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_50319.htm).

<sup>16</sup> A strong NATO in a changed world. Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the «Brussels Forum», 21 Mar. 2014. URL: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions\\_108215.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/opinions_108215.htm?selectedLocale=en).

<sup>17</sup> Wales Summit: the rollout of NATO 4.0. Remarks by NATO Deputy Secretary General Ambassador Alexander Vershbow at the NATO Future Leaders Summit, Cardiff – 5 September 2014. URL: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions>

по Готовности НАТО – ПДГН (NATO Readiness Action Plan) в соответствии с трактовкой официальных лиц организации представляет собой реакцию на «изменения среды безопасности на границах НАТО» и на «вызовы, порождённые Россией, и их стратегическими последствиями»<sup>18</sup>. Отсюда на саммите был подтверждён солидарный курс стран-участниц на углубление Особого партнёрства с Украиной по всем линиям, включая наращивание совместной военной активности и учений, и «эти усилия направлены на укрепление способности Украины обеспечивать свою собственную безопасность»<sup>19</sup>.

В странах блока зреет понимание того, что украинский кризис и связанный с ним кризис европейской системы безопасности, носит субстантивный и потому долгосрочный характер. На высокую вероятность затяжного конфликта между Западом и Россией указал, после визита в Москву, министр иностранных дел Германии Ф.-В. Штайнмайер (30 ноября 2014 г.). Кроме того, он признал, что ситуация не только крайне опасна, но возможны и худшие сценарии<sup>20</sup>. Фактический провал всех предыдущих попыток выйти на деэскалацию конфликта, включая минские «мирные» соглашения, заставляют строить политическое планирование исходя из негативного сценария: долгосрочный конфликт с перспективой эскалации, включая военно-политическое измерение.

Применительно к Украине и её будущим отношениям с НАТО это означает:

- во-первых, Украина для Запада становится фронтальной линией противоборства с Россией;
- во-вторых, с учётом высокой нестабильности и долгосрочного характера украинского кризиса, включая его возможную эскалацию и регионализацию, возрастает значимость военно-силовых инструментов и механизмов сдерживания (прежде все-

---

112977.htm.

<sup>18</sup> Wales Summit Declaration, 5 September 2014. URL: [http://www.nato.int/cps/po/natohq/official\\_texts\\_112964.htm](http://www.nato.int/cps/po/natohq/official_texts_112964.htm).

<sup>19</sup> Wales Summit Declaration.

<sup>20</sup> Конфликт с Россией затянется на долгие годы – Штайнмайер. Русская служба Deutsche Welle, 30 ноября 2014, 18:19. URL: <http://korrespondent.net/world/3450100-konflykt-s-rossyei-zatianetsia-na-dolhyye-hody-shtainmaier>.

го, НАТО);

– в-третьих, что вытекает из предыдущего, политика Запада будет направлена на закрепление позиции Украины в качестве союзника, в том числе военно-политического, и развитии его обороноспособности;

– в-четвёртых, военное планирование НАТО, основой которого вновь стала функция коллективной обороны (от «российской угрозы»), предполагает размещение сил и средств передового базирования и развёртывания вблизи российских границ, и в этом смысле Украину неизбежно рассматривают в категориях потенциальной территории военных действий;

– в-пятых, Запад (НАТО) стремится избежать военно-политической эскалации отношений с Россией и поэтому проявляет относительную сдержанность в развитии практического партнёрства с Украиной.

Украинские власти, стремясь добиться максимальной поддержки со стороны Запада, заявили об отказе от внеблокового статуса. Такое заявление, в частности, сделала Верховная Рада Украины. В то же время ключевой вопрос о членстве Украины в НАТО не ставится на повестку дня не только в связи с возникшими на Украине территориальными проблемами, но и опасениями распространения военного конфликта на территорию ЕС.

В то же время НАТО подчеркнула солидарность с Украиной и дала заверения в том, что, наряду с политической поддержкой, НАТО будет оказывать ей практическое содействие. Планы взаимодействия Украины с НАТО, привлечение соответствующей консультативной, практической и материально-технической помощи со стороны Альянса реализуются в соответствии с Годовой национальной программой Украина-НАТО на 2015 г. и Дорожной картой по углублению взаимосовместимости между Вооружёнными силами Украины и НАТО на 2015–2016 гг. по следующим направлениям<sup>21</sup>.

За счёт взносов стран-членов НАТО формируются специальные фонды для финансирования повышения обороноспособ-

---

<sup>21</sup> ГОДОВАЯ НАЦИОНАЛЬНАЯ ПРОГРАММА сотрудничества Украина – НАТО на 2015 г. URL: [http://online.zakon.kz/Document/?doc\\_id=36356866#sub\\_id=100](http://online.zakon.kz/Document/?doc_id=36356866#sub_id=100).

ности Украины. Далее, военно-техническую помощь оказывают за счёт поставок вооружений некоторыми членами НАТО. В частности, Канада уже потратила 55 млн долл. на закупку защитных шлемов, бронежилетов и приборов ночного видения для ВСУ. 26 ноября 2014 г. министр обороны этой страны, Р. Николсон объявил о новом решении правительства страны предоставить Украине военную помощь на общую сумму 11 млн долл.<sup>22</sup> 18 декабря 2014 г. Президент США Б. Обама подписал «Акт о поддержке свободы Украины», что даёт ему право выделить в течение следующих трёх лет 350 млн долл. «на содействие правительству Украины в восстановлении суверенитета» путём поставок военного оборудования, военных услуг и организации учебно-боевой подготовки<sup>23</sup>. Эта помощь вместе с тем будет сопровождаться содействием Украине в переходе на стандарты НАТО с целью повысить оперативную совместимость вооружённых сил обеих сторон.

В связи с переориентацией Украины на стандарты НАТО, деградацией военной промышленности, прекращением кооперации с Россией особые усилия будут предприняты в военно-промышленной сфере сотрудничества со странами НАТО.

В частности, «Укринмаш», входящий в Государственный концерн «Укроборонпром» и занимающийся поставками вооружения, боеприпасов и техники специального назначения, подписал контракты с американской фирмой ATN («American Technologies Network Corp»). Фирма специализируется на выпуске приборов ночного видения и считается крупнейшим в мире производителем ночных оружейных прицелов. Украина также заключила ряд соглашений с французской промышленной группой «Thales Group» на поставку современного высокотехнологичного военного оборудования для нужд ВС Украины. Контракт на поставку оружия (в минимальные сроки) для нужд Службы безопасности и Нацгвардии Украины был заключён с американской «Barrett Firearms» (производство огнестрельного ору-

---

<sup>22</sup> Интер-Факс Украина, 29.11.2014. URL: <http://interfax.com.ua/news/general/236976.html/>.

<sup>23</sup> S.2828 – Ukraine Freedom Support Act of 2014. URL: <https://www. /bill/113th-congress/senate-bill/2828/text>.

жия, оптических приборов и амуниции; специализация – крупнокалиберные снайперские винтовки)<sup>24</sup>.

Важнейшее значение в рамках развития партнёрства Украина – НАТО имеет учебная и боевая подготовка солдат и сержантов, а также подготовка офицерского и руководящего состава ВСУ. Несмотря на эскалацию внутреннего конфликта на Украине, Верховная Рада уже в апреле 2014 г. приняла закон «О допуске подразделений вооружённых сил других государств на территорию Украины в 2014 году для участия в учениях»<sup>25</sup>. Он предусматривает проведение восьми учений с мая 2014 г., в том числе с участием США и стран-соседей – Польши, Словакии, Венгрии, Румынии, Молдовы. НАТО рассматривает совместные учения в качестве опорного элемента всей системы сотрудничества со странами-партнёрами. С учётом ключевого значения Украины НАТО, очевидно, будет наращивать свою активность не только по привлечению Украины к учениям, но и к совместным мероприятиям по учебно-боевой подготовке на её территории.

Дестабилизация политической системы Украины усилила проблему дефицита кадров во всех структурах управления и командования вооружёнными силами. Несколько раз проходила ротация руководства ВСУ. К тому же, АТО («анти-террористическая операция на Юго-Востоке Украины») выявила предельно слабый уровень военной подготовки и оперативного управления. Отсюда, наряду с «консультативной помощью», в НАТО будет продолжаться подготовка кадров для ВСУ, как командных, которые со временем займут руководящие посты, так и младшего командного состава. После украино-натовской встречи 15 декабря 2014 г. открыты консультации об обучении западными экспертами сержантского состава украинской армии.

По-видимому «пятилетка» – именно тот срок, который в техническом плане можно рассматривать в качестве минимального периода для приближения Украины к стандартам, позволяющим претендовать на членство в НАТО. В то же время присоединение Украины к НАТО пока не представляет собой пред-

---

<sup>24</sup> ZN, UA, 12 декабря 2014. URL: [http://zn.ua/UKRAINE/ukroboronprom-zaklyuchil-sdelku-s-amerikanskoy-barrett-firearms-na-postavku-oruzhiya-161725\\_.html](http://zn.ua/UKRAINE/ukroboronprom-zaklyuchil-sdelku-s-amerikanskoy-barrett-firearms-na-postavku-oruzhiya-161725_.html).

<sup>25</sup> Миг, еженедельник, 1 апреля 2014 г. URL: <http://mig.com.ua/>.

мет политического прогнозирования, а, в лучшем случае – сценарного анализа (базовые условия которого зависят от динамики военно-политической ситуации на Украине и вне её).

Вместе с тем, активность НАТО в отношении Украины, реформирования и обеспечения её вооружённых сил, несомненно, будет возрастать. Насколько сама Украина окажется «партнёроспособной» с учётом как внутривойсковых, так и экономических ограничений, сказать сложно. Тем не менее, приближение к НАТО будет сохраняться в качестве приоритетной государственной целеустановки. «Длительное пребывание Украины в «серой» буферной зоне между мощными системами коллективной обороны является дополнительным вызовом для Украины», – говорится в пояснительной записке Президента П. Порошенко к законопроекту об отмене внеблокового статуса<sup>26</sup>. Это означает, что Украина, понимая всю опасность нынешнего конфликта «двух систем обороны», сделала принципиальный выбор в пользу одной из них и, следовательно, готова строить свою политику в качестве уже не буфера, а фронтовой зоны НАТО.

*П.Е. Кандель\**

## **УРОКИ БАЛКАНСКОГО РАСШИРЕНИЯ ЕВРОСОЮЗА И ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ УКРАИНЫ С ЕС**

Пытаться заглянуть за обозримый политический горизонт в мире, вступившем в полосу турбулентности, – занятие неблагодарное. Гадать о будущих отношениях ЕС с Украиной – странной, где революционную ситуацию вряд ли можно считать разрешённой, тем более неосновательно. Прогноз дополнительно осложнён неопределённым исходом переговоров о создании трансатлантической ЗСТ. Не трудно предвидеть, что если такая возникнет, зависимость ЕС от США станет ещё выше. И всё же некоторые предположения о будущем отношений ЕС и Ук-

---

<sup>26</sup> Bigmir.net, 18 декабря 2014 г. URL: <http://news.bigmir.net/ukraine/866271-Poroshenko-vnes-v-Rady-zakonoproekt-ob-otmene-vneblokovogo-statysa>.

\* Кандель Павел Ефимович, к.и.н., руководитель Центра этно-политических и межгосударственных конфликтов ИЕ РАН.

раины можно сделать, если правильно представлять логику предшествовавшего расширения Евросоюза на восток и юг. Пока можно с уверенностью утверждать, что в ближайшие 5 лет расширения ЕС не будет. Не только потому, что об этом уже официально объявил новый глава Европейской комиссии Ж.-К. Юнкер и председатель Европарламента М. Шульц, но и исходя из состояния дел в экономике еврозоны.

Между тем заслуживает внимания, что вскоре после объявления о «притормаживании» расширения, в конце августа 2014 г. в Берлине (а Германия – основной мотор расширения) под покровительством А. Меркель прошла конференция лидеров государств Западных Балкан, где их активно убеждали продолжать движение по пути евроинтеграции. Затем последовала встреча глав МИДов Австрии, «Вишеградской четвёрки» и западно-балканских стран в Братиславе с той же целью. Лейтмотив – ЕС не оставит Балканы России. На следующие два года уже запланированы очередные «балканские саммиты» в Австрии и во Франции. Мотивы понятны: и для Брюсселя, и для Берлина, самоценен даже не конечный результат евроинтеграции, столь желанный для кандидатов, а сам процесс – мощнейший инструмент влияния на внешнюю и внутреннюю политику балканских государств. Тем не менее, чтобы процесс не прервался, необходимо постоянно поддерживать у кандидатов уверенность, что цель достижима, поощрять их промежуточными стимулирующими мерами. Чародей не может допустить разочарования.

Среди российских «евроскептиков» бытует мнение, что ЕС «надорвался» в предшествующих волнах расширения, приняв слишком много экономических «слабаков», и не готов к дальнейшей экспансии. Между тем такая аргументация небезупречна даже методологически. Она исходит из ошибочных представлений о движущих силах и характере расширения ЕС. Единая Европа – проект, цели и мотивы которого изначально не были сугубо экономическими. Уже при приёме в ЕС Испании, Греции, Португалии и Кипра (кстати сказать, территориально разделённого) «политика» явно доминировала над «экономикой». В ещё большей мере цели проявились при распространении ЕС в Центральную Европу и Прибалтику. Ж. Делору при-



писывают идею, что геополитика важнее защиты отечественных производителей. Она и легла в основу «восточного» расширения ЕС<sup>27</sup>. Соответственно и на Балканах ЕС руководствуется скорее геополитическими расчётами, нежели вульгарной калькуляцией выгод и убытков, тем более что цифры свидетельствуют о крайне незначительном удельном весе региона в структуре экономических связей Евросоюза, и не просматриваются основания ожидать принципиального изменения ситуации в обозримом будущем. Логичнее предполагать иные мотивы. Речь идёт не только об официально формулируемых целях: стабилизировать конфликтный регион в «мягком подбрюшье» Европы и придать завершённость европейскому проекту. Не меньшее значение имеет контроль важнейшего геополитического и геоэкономического перекрёстка на стыке Средиземноморья и Причерноморья, Европы и Ближнего и Среднего Востока. Без контроля невозможно достичь и других ранее поставленных стратегических целей: уменьшить энергетическую зависимость от России, попутно обесценив её наиболее значимые экономические активы, диверсифицировать источники и пути поставок энергоносителей на европейский рынок, увеличить роль и влияние ЕС на постсоветском пространстве в целом, и особенно в Закавказье и Центральной Азии.

Экспансии ЕС в Юго-Восточную Европу сопутствует и расширение НАТО. Присоединение к альянсу лишь формально не считается обязательным условием приёма в ЕС, но среди стран Центральной и Юго-Восточной Европы ещё не было случая, когда бы оно ему не предшествовало, и потому рассматривается в странах региона как пропуск на вступление в ЕС. В настоящий момент Словения, Болгария, Румыния, Хорватия и Албания уже вступили в НАТО. Можно ожидать, что в скором времени за ними последует Черногория, к чему стремится её руководство, несмотря на малую популярность идеи среди населения. Македония же пока остаётся вне НАТО только из-за вето Греции. Соответственно укрепляются стратегически значимые позиции

---

<sup>27</sup> Grabbe H. Six lessons of Enlargement Ten Years On: The EU's Transformative Power in Retrospekt and Prospekt. *Journal of Common Market Studies*. 2014. Vol. 52. P. 53.

и НАТО, и ЕС на подступах и к постсоветскому миру, и к неспокойному Ближнему и Среднему Востоку. Все эти масштабные и перспективные задачи, видимо, и перевешивают в глазах брюссельских стратегов экономические издержки освоения и «европеизации» Балкан.

Можно, конечно, расценивать подобную стратегию как не слишком расчётливую, ущербную для экономического потенциала, да и политической стабильности объединённой Европы. Такая оценка небезосновательна. Однако Европейскую комиссию не остановил даже финансовый кризис: 12 окт. 2011 г. она рекомендовала принять Хорватию в ЕС 1 июля 2013 г., начать переговоры о вступлении с Черногорией и предоставить статус кандидата Сербии, хотя имела массу формальных и неформальных оснований не торопиться с таким вердиктом.

Применительно к Хорватии ЕК, например, указала, что она должна исполнить до вступления оставшиеся обязательства в области судебной и административной реформы, в борьбе с коррупцией, в вопросах защиты прав меньшинств, возвращения беженцев и расследования военных преступлений. Комиссия намеревалась осуществлять постоянный надзор за выполнением взятых страной обязательств<sup>28</sup>. При желании это могло бы послужить достаточным поводом, чтобы дать кандидатам дополнительное время для «работы над ошибками», но поступили иначе. Вместе с тем, предоставив статус кандидата Сербии, ЕК рекомендовала определить дату начала переговоров лишь после существенного улучшения её отношений с Косово. По отношению к Македонии ЕК в очередной раз дала рекомендацию начать с ней переговоры о вступлении, которая вновь натолкнулась на греческое вето. События сигнализировали, что стратегические цели ЕС не изменились.

Скорость достижения очередной стадии в приближении к ЕС определялась не только и не столько зрелостью соответствующего претендента и его соответствием объективным критериям. Их можно трактовать весьма субъективно, и с этой точки

---

<sup>28</sup> ЕК dala povoljno mišljenje o prijemu Hrvatske u EU 2013 godine. URL: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/html/sr\\_Latn/features/setimes/features/2011/10/14/features-04](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/html/sr_Latn/features/setimes/features/2011/10/14/features-04).

зрения предпочтения Еврокомиссии порой труднообъяснимы и довольно спорны. Большее значение имели наличие в Евросоюзе влиятельных покровителей и степень политической лояльности, если не сказать «верноподданности», руководства страны-партнёра. Так в 2004 г. еврокомиссар по расширению О. Ренн пытался удержать Европейский совет от точного фиксирования даты приёма в ЕС Болгарии и Румынии. Всё же благодаря лоббистским усилиям Франции, заинтересованной в приёме близкой по языку страны, их приняли в 2007 г., о чём впоследствии в ЕС не раз сожалели.

Многое диктовалось и актуальными политическими задачами, которые в той или иной стране решала европейская дипломатия. И присуждение очередного европейского «приза» становилось весьма полезным внешнеполитическим инструментом Брюсселя. Скажем, начало переговоров по соглашению о стабилизации и ассоциации (ССА) с Сербией не случайно было совмещено с первыми шагами по направлению к независимости Косова, а подписано оно было как раз накануне парламентских выборов 2008 г., чтобы усилить позиции «проевропейских» сил. С той же целью и тогда же было объявлено об отмене платы за визы для граждан страны и начале переговоров о безвизовом режиме.

Не менее показательна и большая оперативность ЕС по отношению к Македонии, проявленная на первых порах. Ей было даровано почётное право первой начать переговоры о ССА 5 марта 2000 г. Уже 9 апреля 2001 г. оно было подписано. Такую скорость, вообще-то не характерную для переговоров об ассоциации, вряд ли можно объяснить иначе как вознаграждение за активно пронатовскую позицию руководства Македонии в «косовском кризисе». Оно предоставило территорию страны и для размещения войск Североатлантического альянса, и для приёма и транзита албанских беженцев. Дополнительным мотивом, приблизившим саму дату подписания, стало резкое обострение обстановки в стране. В конце февраля 2001 г. вооружённые формирования албанцев Македонии, при участии косовских братьев, выступившие под названием Национально-освободительной армии, начали широкомасштабные боевые действия против македонской армии и полиции. ЕС, США и НАТО стремились

погасить разгоравшийся конфликт в рамках переговоров за счёт уступок требованиям албанцев. Соглашение о стабилизации и ассоциации, как бы открывавшее стране европейскую перспективу, было призвано умерить страсти и сделать конфликтующие стороны более податливыми к предложениям посредников. Забота о поддержании хрупкой стабильности и реализации достигнутого при европейской помощи Охридского соглашения, водворившего мир в стране, и в дальнейшем сильно помогла Македонии на её европейском пути. Она стала соискателем членства в союзе 22 марта 2005 г., а уже 9 ноября Европейская комиссия рекомендовала дать ей статус кандидата, что и утвердил Европейский Совет 17 декабря того же года. Однако после стабилизации политической обстановки дело застопорилось. И хотя Европейская комиссия с 2009 г. регулярно повторяет свою рекомендацию начать с Македонией переговоры о вступлении, их дата до сих пор не определена из-за вето Греции.

Достаточно быстрым, хотя и не беспроблемным, было и продвижение Хорватии по ступеням европейской интеграции. ССА с Хорватией было подписано вслед за Македонией уже 29 октября 2001 г. Оно должно было поощрить хорватские власти, которые после смерти Ф. Туджмана и поражения его партии, фактически монополизировавшей политическую власть, начали демократические реформы по демонтажу авторитарного режима покойного «отца-основателя» независимой Хорватии. Последовательно прозападная политическая ориентация и давнее покровительство Германии, Австрии и Ватикана обеспечили благожелательное отношение к её европейским устремлениям. Поначалу в Брюсселе даже намеревались принять её вместе с Болгарией и Румынией. Заявку на вступление в ЕС Хорватия подала 21 февраля 2003 г., получила статус кандидата – 1 июня 2004 г. Однако потом последовала затянувшаяся пауза, вызванная неготовностью Хорватии выдать Гаагскому трибуналу обвиняемых им хорватских генералов, которых на родине многие воспринимали как национальных героев. Затем её движение в Европу замедлили упорная тяжба со Словенией из-за нескольких километров морской границы и коррупционные скандалы, одним из героев которых стал глава правительства. Переговоры о её приё-

ме начались 3 октября 2005 г., но 9 декабря 2011 г. она всё же стала первой страной региона, подписавшей договор о присоединении к ЕС.

Черногория начала самостоятельные переговоры с ЕС по соглашению о стабилизации и ассоциации лишь после референдума 21 мая 2006 г., на котором 55,5% её жителей проголосовали за независимость. После разрыва с Сербией Черногории потребовалось очень немного времени, чтобы ССА уже 15 октября 2007 г. было подписано. Она подала официальную заявку на вступление в ЕС 15 декабря 2008 г. Ей был предоставлен статус кандидата 17 декабря 2010 г., а в июне 2012 г. начались переговоры о вступлении, что правомерно считать не вполне заслуженным авансом. Дело в том, что в течение двадцати лет у власти неизменно находится одна и та же сила – посткоммунистическая по своей родословной Демократическая партия социалистов Черногории, а вершителем судеб страны остаётся один и тот же человек – М. Джуканович. Он в течение всего этого периода попеременно занимал посты то президента, то премьера, на короткое время, ради приличия, переместился на пост руководителя правящей партии, но вскоре вновь возглавил кабинет.

Неслучайно, переговоры с Черногорией, в отличие от ранее заведённого порядка, начаты с главы 23, в которой рассматриваются вопросы верховенства закона, независимости правосудия, свободы слова и борьбы с организованной преступностью и коррупцией. У существующего в Черногории политического режима, который при самом благожелательном отношении трудно назвать вполне демократическим, во всех этих областях неважный послужной список. Не зря в своё время комиссар ЕС по вопросам расширения Ш. Фюле подчеркнул: поставленная первой на повестку дня переговоров глава будет закрыта в последнюю очередь<sup>29</sup>. Более того, такой подход решено распространить и на всех других претендентов. Тем не менее, последовательно антисербская и пронатовская позиция режима Джукановича, а в свете «украинского кризиса» ещё и антироссийская, видимо, искупает в глазах Брюсселя зримые изъяны черногорской

---

<sup>29</sup> Crna Gora zadovoljna izveštajem EK o napretku. URL: [http://www.setimes.com/cocoon/setimes/html/sr\\_Latn/features/setimes/features/2011/10/14/features-03](http://www.setimes.com/cocoon/setimes/html/sr_Latn/features/setimes/features/2011/10/14/features-03).

«демократии» и тёмные пятна в биографии её лидера.

На фоне финансовых проблем Кипра, Греции, Италии, Испании и Португалии, корректировка темпов интеграции в Евро-союз государств региона стала неизбежна. В 2014 г. появились первые симптомы торможения расширения. В Брюсселе объявили о «новом подходе» к странам региона, призванном повысить их конкурентоспособность и стимулировать экономические реформы, поскольку «в настоящее время ни одна из них не отвечает экономическим критериям, требуемым для приёма в ЕС»<sup>30</sup>. Всем государствам региона предложено создавать ежегодные национальные программы экономических реформ и 2-летние программы повышения конкурентоспособности и экономического роста во всех важнейших секторах экономики. В рамках подобного процесса появятся и новые возможности влиять на экономическое развитие соответствующих стран, и дополнительные основания для нужной Брюсселю регуляции скорости расширения.

Между тем и Ж.-К. Юнкер, и М. Шульц, заявившие о 5-летней паузе в расширении, подчеркнули, что процесс не остановлен и переговоры о приёме новых членов следует продолжить<sup>31</sup>. Их длительность и исход, как показывает практика, зависят от множества переменных, но те мотивы, которые вызвали продвижение ЕС в данный регион, продолжают действовать. В свете украинского кризиса очевидно дальнейшее усиление подобной мотивации. Скажем, 5 ноября 2014 г. в Берлине под покровительством главы МИД ФРГ Ф.-В. Штайнмайера и его британского коллеги Ф. Хэммонда прошла очередная «Западно-балканская конференция» министров иностранных дел региона. Весьма примечательно, как событие подавала «Немецкая волна»: «участники конференции сошлись во мнении, что в связи с ситуацией на Украине процесс интеграции западнобалканских стран в ЕС не-

---

<sup>30</sup> Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Enlargement Strategy and Main Challenges 2013-2014. Brussels. 16.10. 2013. P. 2-4. URL: [http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2013/package/strategy\\_paper\\_2013\\_en.pdf](http://www.ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2013/package/strategy_paper_2013_en.pdf).

<sup>31</sup> Žan-Klod Junker i Martin Šulc: Nove članice u EU tek kroz pet-šest godina. URL: <http://www.nspm.rs/hronika/martin-sulc-eu-ne-moze-da-se-prosiruje-beskrajno-na-nove-clanice.html>.

обходимо ускорить. Если его откладывать и дальше, влияние России в регионе может усилиться, опасаются они»<sup>32</sup>. Следовательно, Евросоюз не откажется от намерения окончательно закрепить за собой и Западные Балканы. Нельзя исключать, что затем может настать и черед Молдовы, которая для того только и надобна Брюсселю, чтобы на сравнительно «недорогом» примере укреплять надежды Киева на европейское будущее.

Логично предположить, что в ближайшие 10 лет Брюссель вряд ли будет готов предпринимать какие-то далеко идущие новые шаги для «евроинтеграции» Украины. Срок, отведённый на полную реализацию соглашения об ассоциации Украины с ЕС, составляет от двух до восьми лет<sup>33</sup>. Учитывая украинские реалии, на это, вероятнее, потребуется лет десять. Можно надеяться, что неурегулированные территориальные проблемы Украины (а вряд ли какое-либо украинское правительство будет способно признать присоединение Крыма к России или формирование суверенных государственных образований на Востоке страны) не позволят сделать её членом ЕС или НАТО, что вовсе не мешает предоставить ей какой-либо специально изобретённый статус, который позволит ещё активнее использовать Украину как антироссийский плацдарм, да ещё не беря на себя нежелательных обязательств. НАТО в своих отношениях с Украиной подобный статус уже разработала.

Общий же урок, который можно извлечь из истории расширения Евросоюза на восток и юг, можно сформулировать так: этот процесс, движимый геополитическими и геоэкономическими интересами ЕС, до сих пор развивался неуклонно и довольно последовательно, несмотря на периодическое замедление. Его не остановили ни кризисы внутри ЕС, ни сомнительная готовность к вступлению самих новых членов, ни широко распространённые сомнения членов ЕС на счёт их готовности, поэтому нет гарантий, что процесс остановится на границе ЕС с Украиной.

---

<sup>32</sup> Украинский кризис – стимул для евроинтеграции балканских стран? URL: <http://www.dw.de/p/1DiX4>.

<sup>33</sup> Подробнее см.: Кнобель А. Соглашение Украина-ЕС: риски и возможности. Ведомости. 22.10.2014. С. 6.

## **ОПЫТ ВСТУПЛЕНИЯ В ЕС СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ ЕВРОПЫ И ПРИБАЛТИКИ**

Этап приближения, ассоциации, адаптации и ассиметричной конвергенции, завершившийся приёмом стран Центральной Европы и Прибалтики в Европейский Союз, занял по времени в среднем от 10 до 14 лет. Важно отметить, что с обеих сторон имелось понимание того, что немедленное присоединение восточноевропейских государств к НАТО и ЕС невозможно. Между тем, оставлять в одиночестве эти страны Запад считал небезопасным. Параллельно с укреплением отношений с ЕС и НАТО шло налаживание сотрудничества с другими европейскими политическими и экономическими структурами – ЕАСТ, ЗЕС, европейскими партийными объединениями и т.д. В случае Украины следует иметь в виду возможность интенсификации её регионального сотрудничества с другими странами-объектами Программы Восточное партнёрство (ВП), а также с разработчиками этой Программы и ближайшими соседями – странами Вишеградской четвёрки (В4). Нельзя исключать и возможность, на фоне обострившихся проблем ЕС, выделения региона В4 и стран ВП в так называемый «восточный сегмент ЕС». Этому, в частности способствует рост количества партнёрских программ В4+, В4+Украина, включающих – среди прочих – взаимодействие в военной сфере.

Торговые соглашения ЕС со странами региона не повторяли друг друга: каждое имело свои сроки и своё наполнение. С большинством стран подписывали торговые соглашения на 10 лет. В отношении других стран ЕС ввёл квоты на текстиль и ограничения на экспорт ими продукции сельского хозяйства<sup>34</sup>. Соглашения можно считать асимметричными: сначала ЕС полу-

---

\* Шишелина Любовь Николаевна, д.и.н., заведующая Отделом исследований Центральной и Восточной Европы ИЕ РАН.

<sup>34</sup> Остерегаясь, что наплыв товаров из стран Восточной Европы усложнит сбыт их собственных товаров, ЕС решил ограничить импорт из этих стран. В связи с этим в сентябре 1991 г. Польша в одностороннем порядке приняла решение о выходе из переговоров об ассоциации.



чал доступ к рынкам Восточной Европы, а уже затем предполагалось облегчить доступ на рынок ЕС производителей из восточноевропейских государств.

Копенгагенская декларация в апреле 1993 г. зафиксировала намерение Вишеградских стран стать полноправными членами ЕС. К 1994 г. соглашения с Венгрией и Польшей были выполнены, и они первыми подали заявки о приёме в состав этой организации. Страны Прибалтики подписали такие соглашения с ЕС несколько позже, только в июне 1995 г. Необходимо отметить: несмотря на то, что страны Прибалтики также вели переговоры с ЕС в индивидуальном порядке, всё же уровень взаимодействия между ними был на порядок выше, чем между государствами Восточной Европы. Синхронизации действий прибалтийских государств способствовала активная опека ближайших северных соседей, в особенности Норвегии, Швеции и Дании. В случае Украины таким опекуном, вне всяких сомнений, будет выступать В4 или по крайней мере – такие её члены как Польша, Чехия и Словакия.

Ещё в ходе подготовки к вступлению ЕС дал понять, что не собирается поддерживать основные экспортные отрасли этих стран (в случае Венгрии и Польши – сельское хозяйство). Одновременно ЕС замедлил отмену ограничений на торговлю, введённых ещё во времена СЭВ, отклонил просьбу о приёме рабочей силы из этих стран. Снятие ограничений и уступки в этих областях последовали лишь ближе к середине 1990-х гг.<sup>35</sup>, то есть практически одновременно с принятием Белой книги и разработкой графиков присоединения для отдельных стран<sup>36</sup>.

После июньского 1994 г. саммита на Корфу, ЕС приступил к разработке стратегии, предваряющей приём новых членов<sup>37</sup>. Она была одобрена на саммите в Эссене в декабре того же года. Одним из её главных элементов стала уже упоминавшаяся Белая книга, другим – Пакт стабильности для Центральной и

---

<sup>35</sup> Подробнее об этом: Balazs P. Csatlakozás, összenövés vagy periferizálódás? О. 15-58.

<sup>36</sup> Подробно об этом: Глинкина С. Накануне вступления в Евросоюз. URL: <http://www.ieras.ru/>.

<sup>37</sup> В период с 1994 по 1996 гг. практически все ассоциированные члены из стран Восточной Европы и Прибалтики подали заявки на вступление в ЕС.

Восточной Европы<sup>38</sup>. Эти документы готовили параллельно, и их предназначали: первый для адаптации законодательства и экономических параметров восточноевропейских стран к нормам Общего рынка, второй – для урегулирования потенциальных конфликтов на национальной почве в восточной части Европы. Однако ключевым инструментом механизма адаптации оставались ранее заключённые Европейские соглашения. Не исключено, что во исполнение Пакта стабильности для Восточной и Центральной Европы, ЕС придётся начать по поводу Украины переговоры с Россией, поскольку переступить через подобный документ и принять в свои члены страну, находящуюся в открытом столкновении с Россией, он не сможет.

Следует иметь ввиду, что страны-претенденты не учли все претензии ЕС не то, что на момент вступления, но и 10 лет спустя. Соответственно в ходе восточного расширения ЕС вынужден был согласиться с термином «условное соответствие» критериям и в отношениях с Украиной ЕС возможно пойдёт на существенные уступки.

В то же время выдвигавшиеся к кандидатам требования в большой степени были связаны с интересами крупнейших европейских корпораций, стремящихся ограничить возможную конкуренцию производителей ВЦЕ. Так, активным нападкам подверглись энергетические программы стран-претендентов, базировавшиеся на использовании атомных электростанций советского производства. Закрывались предприятия пищевой отрасли, не соответствовавшие стандартам ЕС по санитарным нормам, промышленные предприятия, нарушавшие принятые в ЕС нормы выброса в атмосферу. Постепенно был заменён авиапарк, городской транспорт, военная техника и т.п. Всё это, в первую очередь, способствовало росту западной экономики. Как считает венгерский политолог Йожеф Бёрёц, «с 1989 г. новые суверенные государства Восточной Европы служили двум главным геополитическим целям, ни одна из которых не отвечала их собственным интересам. Они обеспечили безопасность Западной Европы по её внешнему периметру и обеспечили дешёвой рабочей силой и энергией некоторые из крупнейших миро-

---

<sup>38</sup> Принят в марте 1995 г.

вых корпораций»<sup>39</sup>.

На Западе поначалу достаточно оптимистично оценивали перспективы стран Восточной Европы. Как говорилось в докладе немецкого Фонда Бертельсмана за 1996 г., ассоциированные члены ЕС из числа стран ЦВЕ «ещё больше консолидировали свои демократические институты и достигли экономических успехов»<sup>40</sup>. Вывод гласил, что в целом их стартовые позиции улучшились. Однако в экономическом и правовом отношении ни одно из этих государств так и не выполнило всех условий, необходимых для вступления в ЕС. Имела место неравномерность развития стран-претендентов. Например, в то время как Венгрия и Польша сделали значительные успехи в области адаптации своего законодательства к нормам ЕС, в странах Балтии эта сторона процесса осталась практически без изменений. Не всё обстояло благополучно и в области развития демократии и политической стабильности. На первом этапе реформ, западные нормы демократии во всех государствах усвоили преимущественно политические элиты. Демократия так и не консолидировалась на более широком общественном уровне, не стала элементом политической культуры. Во всех восточноевропейских странах за прошедший период весьма часто случались конфликты между ветвями власти<sup>41</sup>. В целом, к середине 1990-х гг., после повторных выборов в парламенты укрепились выборные механизмы. Однако в республиках Прибалтики, как отмечают западные эксперты, сохранялся удручающий уровень коррупции<sup>42</sup>. Латвия оказалась второй по уровню коррумпированности страной среди стран-кандидатов, оставив далеко за собой даже Румынию<sup>43</sup>. Разочарование ЕС вызвали и проблемы со становлением в этих странах гражданских обществ: во-первых, процесс шёл слишком медленно, а во-вторых, ему оказывали серь-

---

<sup>39</sup> Böröcz J. East European Entrants to EU: Diffidently Yours. The Polish Foreign Affairs Digest. 2003. Vol. 3. № 4(9). P. 47.

<sup>40</sup> Brusis M., Ochmann C. Mittel- und Osteuropa auf dem Weg in die Europäische Union. Bericht zum Stand der Integrationsfähigkeit 1996. Werner Wreidenfeld (Hrsg.) Strategien für Europa. Gütersloh: Verlag Bertelsmann stiftung, 1996.

<sup>41</sup> Так было в сентябре 1996 г. в Словакии, в Польше разгорелся конфликт между Лехом Валенсой и Александром Квасневским.

<sup>42</sup> Brusis M., Ochmann C. Mittel- und Osteuropa... P. 12.

<sup>43</sup> BNS news agency, Tallinn, in English 0754 gmt 16 Okt 2002.

ённое сопротивление национальные правительства<sup>44</sup>.

Следует отметить, что в отличие от современной Украины, все страны-кандидаты, демонстрировали экономический рост, что несколько оправдывало их так называемое «условное соответствие». В 1995 г., за исключением Латвии, все страны добились прироста ВВП в среднем в размере 5,2%. Польша и Словения в 1996 г. превосходили уровень ВВП 1989 г., а Венгрия и Польша в том же году на треть превысили уровень продуктивности промышленного производства дореформенного периода<sup>45</sup>. Промышленное производство в Чехии уже в 1994 г. превосходило дореформенный уровень на 10,5%, что в целом позволяло оценивать как положительные результаты макроэкономических реформ. Всё же одновременно реструктуризация промышленности вызвала рост безработицы, нарушила региональные балансы занятости.

Программы подготовки стран Восточной Европы и Прибалтики к вступлению в ЕС включали стратегию на ближайшую и среднесрочную перспективу и касались всех сторон жизнедеятельности государств. Процедура состояла из подписания договоров с правительствами и последующего мониторинга выполнения договорённостей. Венгрия вступила в этот процесс в июне 1997 г., Словения в ноябре 1998 г., Латвия в феврале 1999 г., Болгария в июне 1999 г., Чехия в ноябре 1999 г., Польша и Словакия в феврале 2000 г., Эстония и Литва в первой половине 2000 г. Кроме того, в 2000 г. планировалось обновить договор с Венгрией.

Анализ готовности стран-кандидатов к вступлению включал не только текущее состояние национальной экономики, той или иной её отрасли, но и тенденции в её развитии. Так, в венгерском отчёте за 2003 г. говорилось об утрате экономической динамики. Между тем, страну признали способной справиться с рыночной конкуренцией внутри ЕС уже в 1997 г. Как отмечалось в отчёте ЕС, в 2003 г. в экономике Венгрии имели место дисбалансы по составу ВВП, внешней задолженности и т.п.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Как в случае чешского премьер-министра Вацлава Клауса.

<sup>45</sup> World development Report 1996: S. 18 ff. Цит. по: Brusis M., Ochmann C. P. 18.

<sup>46</sup> Hungary – adoption of the community Acquis. URL: <http://www.europa.eu.int/>

Тем не менее, утверждалось, что венгерская экономика достаточно сильна для того, чтобы справиться с этими проблемами. Некоторые неудовлетворительные (по мнению Евросоюза) тенденции в области реформирования сельского хозяйства (отсутствие консолидации земельных угодий и рынка земли, недостаточная конкурентоспособность продукции) сочетались с прогрессом в сфере занятости (падение уровня безработицы с 7,8% в 1998 г. до 5,6% в 2002 г.), успешным выполнением социальных и образовательных программ. Наряду с выполнением требований законодательного плана в области регулирования пограничных вопросов и иммиграции, высказывались дополнительные пожелания в связи с проблемой цыганского населения<sup>47</sup>.

От Польши Еврокомиссия требовала реструктурировать сталелитейную и угольную промышленность, пересмотреть сельскохозяйственную политику. Кроме того, как и Прибалтийским республикам, Польше предстояло проделать большую работу по приспособлению к новым условиям и нормам вылова рыбы. Ей было предписано также ввести визовый режим шенгенского типа на границах с Белоруссией и Украиной<sup>48</sup>. Всем кандидатам надлежало принять условия внутреннего энергетического рынка ЕС. Однако, в отличие от Венгрии, Польше рекомендовали уделить гораздо больше внимания банковскому сектору, ограничить сферу деятельности центрального банка. Польше выдвигались также претензии, связанные с высоким уровнем безработицы и структурой занятости. Те же замечания были сделаны Словакии. Последней также предлагалось кардинально реформировать финансовую сферу.

Практически перед всеми кандидатами ставилась задача ликвидировать диспропорции в уровнях развития регионов. Однако в случае Чехии, меры, предложенные ЕС носили, явно сомни-

---

scadplus/leg/en/lvb/e01103.htm.

<sup>47</sup> Hungary – adoption of the community Acquis. URL: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/e04103.htm>.

<sup>48</sup> Council Decision of 30 March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Republic of Poland (98/260/EC). URL: [http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type\\_doc=Decision&an\\_doc=1998&nu\\_doc=260](http://www.europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=Decision&an_doc=1998&nu_doc=260).

тельный характер. В частности, Комиссия по структуре сельского хозяйства ЕС, дав согласие выделить 678 млн евро по плану сельского развития для этой страны, потребовала вложить эти средства в менее плодородные земли. На плодородных же землях ЕС предлагал вырастить леса, обосновав идею благородной целью выровнять доходы в чешском сельском хозяйстве. Вместе с тем предлагалось снизить возраст выхода на пенсию чешских фермеров до 55 лет и дать, таким образом, возможность молодым фермерам проявить свою энергию<sup>49</sup>. Мера также не понятная, особенно принимая во внимание, что возраст выхода на пенсию в странах ЕС составляет 60-65 лет.

В случае прибалтийских государств отчёты констатировали значительный отрицательный торговый баланс. Дополнительный трагизм ситуации в том, что за годы независимости в Прибалтике значительно изменилась структура экономики. Например, из развитого промышленного региона с высоким уровнем развития сельского хозяйства, Латвия превратилась в страну, живущую торговлей и доходами от транспортировки российских грузов. Сектор услуг в Латвии в 2001 г. составил 70% ВВП, 19% осталось на долю химической и фармацевтической промышленности, 6% пришлось на долю строительного сектора, тогда как сельское хозяйство, рыболовство и лесозаготовки вместе составили всего 5%<sup>50</sup>. Скорее всего, такая структура вполне устраивает страны-лидеры Евросоюза, стремящихся к расширению рынка для своих производителей.

Десятилетие адаптации к условиям ЕС на фоне снижающихся параметров жизненного уровня, очевидного расхождения представлений и реальности ввергло общества наиболее успешных стран-кандидатов почти в полное безразличие по поводу исхода процесса вступления в Европейское сообщество. Апатия отразилась в итогах референдумов. В Венгрии, стране-инициаторе сближения с западными интеграционными структурами, к урнам для голосования пришло менее половины населения. В

---

<sup>49</sup> 678 million EUR for Rural Development Plan (2004-2006) in the Czech Republic IP/04/629 Brussels, 11 May 2004. URL: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/agriculture/rur/index_fr.htm).

<sup>50</sup> См: URL: <http://www.ebrd.com> ; <http://www.lem.gov.lv> ; <http://www.csblv.lv>.

целом, за исключением Словакии и Словении, регион проявил неожиданную пассивность в ходе голосования. Многие политологи обращали внимание на то, что результат мог бы быть ещё ниже, если бы в странах к дискуссии по поводу вступления в ЕС была бы допущена и оппозиционная сторона. В реальности же оппозиция была лишена возможности доступа к средствам массовой информации, и кампанию фактически вели государственные структуры на средства, выделенные Евросоюзом.

Государства с наиболее сильным мандатом, где в голосовании принимала большая часть населения – Литва (57,0%), Словения (53,9) и Латвия (50,5%), как пишет Й. Бёрёц, стали продуктами распада больших полиэтнических государственных образований. Не имея собственной государственной истории, их население связывало со вступлением в ЕС совершенно специфические цели. Оно голосовало скорее против восстановления своего прежнего статуса в качестве частей СССР и Югославии<sup>51</sup>, а не за членство в Евросоюзе.

*В.И. Мироненко\**

### **УКРАИНА, ЕС, РОССИЯ: ИСТОРИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ ОТНОШЕНИЙ**

К концу 2014 г. отношения России и Украины оказались в критической точке с момента установления дипломатических отношений<sup>52</sup>. При сохранении общей динамики и существующих тенденций, может начаться разрушение ткани этих отношений – их международно-правовой основы и экономического фундамента.

Такое развитие событий не отвечает интересам обеих стран и должно быть предотвращено. Необходимо адекватно воспринимать новую международную реальность, объективные условия и субъективные представления, влияющие на политическое

---

<sup>51</sup> Bőrcz J. East European Entrants to EU... P. 57.

\* Мироненко Виктор Иванович, кандидат исторических наук, руководитель Центра украинских исследований ИЕ РАН.

<sup>52</sup> Протокол об установлении дипломатических отношений между Российской Федерацией и Украиной. Минск, 14 февраля 1992 г. Российско-украинские отношения 1990–1997 гг. Сборник документов. М., МИД РФ, 1998. С. 48.

поведение Украины, демонстрируемые ею внешнеэкономические и внешнеполитические тренды.

Главное из них и самое устойчивое – евроинтеграция. На Украине объективно присутствует устойчивое и консолидированное – в элитах и общественном мнении – представление о том, что сближение с ЕС и членство в нём, служит на сегодняшний день условием модернизации страны, её социально-экономического благополучия и безопасности.

Ориентация на ЕС – долгосрочный тренд, набравший большую инерцию и поэтому вряд ли его можно легко и быстро изменить. Украина ещё в первой половине 1990-х г. провозгласила курс на европейскую интеграцию. Внешнеполитическая концепция Украины была сформулирована в Постановлении Верховной Рады «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 2 июля 1993 г.<sup>53</sup> В этом постановлении отмечалось, что «перспективной целью внешней политики Украины является членство в Европейских сообществах».

Получив определение «европейский выбор Украины», этот курс никогда не ставился под сомнение. За прошедшие с того времени два десятилетия он был несколько раз подтверждён политически и закреплён юридически в документах, принятых Верховной Радой, и нескольких международных соглашениях.

Политико-правовая база отношений между Украиной и ЕС была заложена в 1994 г. Соглашением о партнёрстве и сотрудничестве, вступившим в силу в 1998 г. После этого ЕС принял так называемую «общую стратегию по Украине», рассчитанную на 4 года. В ней партнёрство ЕС с Украиной квалифицировалось как стратегическое, поскольку «Украина занимает уникальное место в Европе и является одной из ключевых стран в регионе»<sup>54</sup>. С украинской стороны в 1998 г. было заявлено, что получение страной ассоциированного членства параллельно с обре-

---

<sup>53</sup> Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» [електроний ресурс]. Верховна Рада України, 02.07.1993. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>.

<sup>54</sup> European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine [electronic resource]. Official Journal of the European Communities, 23.12.1999. URL: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ukEN.pdf> (дата обращения 21.10.2013).



тением Польшей, Венгрией и Чехией членства в ЕС – один из приоритетов внешней политики Украины<sup>55</sup>.

Формат партнёрства между Украиной и ЕС изменился в 2002 г. с завершением переговоров о расширении ЕС<sup>56</sup>. Началось обсуждение концепции «нового соседства», по формуле Романо Проди, которая подразумевала создание по будущим внешним границам ЕС «кольца друзей», которым ЕС готов был предложить разделить «всё, кроме институтов»<sup>57</sup>. Более существенно ситуация внутри Украины и её внешнеполитический курс изменились после так называемой «оранжевой революции». Высокую активность стали проявлять и в отдельных институтах ЕС, в частности в Европейском парламенте, в резолюции которого говорилось, что события на Украине продемонстрировали силу гражданского общества и его желание стать частью Европы<sup>58</sup>.

В 2005 г. был принят двусторонний План действий Украина – ЕС (ПД), который предусматривал расширение политического сотрудничества и углубление экономической интеграции. План был рассчитан на 3 года с возможностью пролонгации. Этот формат сотрудничества охватывал все основные сферы отношений. В нём были обозначены 14 приоритетов, относящихся к политике и европейской безопасности, экономической, культурной и гуманитарной сферам. С принятием Плана действий усилилась финансовая поддержка украинских реформ. Активизировалось сотрудничество в энергетике, авиации, глобальной европейской системе наблюдения из космоса «Галилео» и др. Особое значение придавалось энергетике. Её рассматривали как

---

<sup>55</sup> Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» [електроний ресурс]. Верховна Рада України, 11.06.1998. RL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/615/98> (дата обращения 18.10.2014).

<sup>56</sup> Указ Президента України «Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки» [електроний ресурс]. Верховна Рада України, 13.12.2003. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1433/2003>.

<sup>57</sup> Буторина О.В. Европейская интеграция. Москва. Издательский дом «Деловая литература». 2011. С. 519-521.

<sup>58</sup> European Parliament resolution on the results of the Ukraine elections [electronic resource]. The European Parliament, 13.01.2005, P6\_TA(2005)0009. URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2005-0009+0+DOC+XML+V0//EN>.

важный элемент в реализации стратегии диверсификации импорта энергетических ресурсов.

В декабре 2005 г. был подписан «Меморандум о взаимопонимании относительно сотрудничества в энергетической сфере...»<sup>59</sup>. Документ положил начало диалогу по проблемам энергетики между Украиной с ЕС на высшем уровне. Была поставлена задача, интегрировать украинскую энергетическую инфраструктуру в соответствующую инфраструктуру ЕС. Считалось, что переход сотрудничества в энергетической сфере на уровень «энергодIALOGA» позволит смягчить напряжённость в российско-украинских отношениях по поводу двусторонних поставок газа и нефти.

Итоги выполнения Плана в 2006 г. были подведены в отчёте Представительства Еврокомиссии в Украине<sup>60</sup>. В 2007 г. реализация положений этого документа заметно замедлилась. Причины состояли прежде всего в том, что:

- отсутствовала системность в его реализации с обеих сторон;
- план был всего лишь «протоколом о намерениях»;
- отсутствовала мотивация к выполнению достаточно жёстких требований ЕС, т.к. перспектива будущего членства Украины в ЕС нигде не упоминалась.

В целом, Европейская политика соседства (ЕПС) не изменила повестку дня в отношениях ЕС и Украины. С самого начала дискуссий о ЕПС украинское руководство настаивало на предоставлении Украине перспектив членства в Евросоюзе, но не получило их. Распространено мнение, что Украина в отношениях с ЕС попала в так называемую «ловушку завышенных ожиданий». С января 2005 г. украинское руководство настаивало на получении ответа на вопрос, когда Украину примут в ЕС, и на особом к себе отношении. Этого не произошло: Евросоюз в 2006 г. и в начале 2007 г. продемонстрировал осторожный подход к Украине, объясняя его сложной внутривнутриполитической обстановкой в стране.

---

<sup>59</sup> См.: URL: [http://ua-energy.org/upload/files/MOU\\_ukraine\\_eng.pdf](http://ua-energy.org/upload/files/MOU_ukraine_eng.pdf).

<sup>60</sup> Еврокомиссия довольна выполнением плана «Украина-ЕС». Подробности. Интерфакс-Украина. 04.12.2006 г.

В феврале 2005 г. В. Ющенко заявил, что уровень отношений с ЕС не вполне устраивает Киев. В январе 2007 г. представитель Украины при ЕС Р. Шпек, ссылаясь на выступление президента Украины, отметил, что «Украина не считает себя участницей европейской политики соседства, поскольку эта политика противоречит стратегической цели – вступлению в Евросоюз»<sup>61</sup>.

В 2007 г. начались переговоры о новом рамочном Соглашении Украины и ЕС, были подписаны договоры об упрощённом визовом режиме и реадмиссии (июнь 2007 г.), закончились переговоры по вступлению Украины в ВТО (декабрь 2007 г.). В январе 2008 г. Кабинет министров Украины принял программу «Украинский прорыв: для людей, а не политиков». В ней была снова зафиксирована цель: «...обретение членства в ЕС и обеспечение энергетической независимости»<sup>62</sup>. В марте 2008 г. на заседании Совета сотрудничества ЕС-Украина План действий Украина – ЕС был дополнен и пролонгирован ещё на 1 год.

В июле 2008 г. на Украине была утверждена государственная целевая программа информирования общественности по вопросам европейской интеграции Украины на период 2008–2011 гг., в которой отмечалось, что «европейская интеграция является определяющим фактором как внешней, так и внутренней политики страны»<sup>63</sup>. С 2009 г. Украина начала сотрудничать с ЕС в формате программы «Восточное партнёрство» (ВП). Программа или проект интеграции для восточных соседей в регионе стала результатом критического анализа политики соседства в период 2005–2008 гг. Целью нового формата провозглашалось установление отношений политической ассоциации, экономиче-

---

<sup>61</sup> Цит. по: Мишин А. Украина и политика Евросоюза. URL: <http://www.analitk.org.ua/author/4590f7bc8c38>.

<sup>62</sup> Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Український прорив: для людей, а не політиків» [електроний ресурс]. Верховна Рада України, 16.01.2008. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/n0001120-08> (дата обращения: 14.11.2013).

<sup>63</sup> Державна цільова програма інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки [електроний ресурс]. Кабінет міністрів України, 02.07.2008. URL: [http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publis h/article?showHidden=1&art\\_id=144132789&cat\\_id=36810841&ctime=1215509617744](http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publis h/article?showHidden=1&art_id=144132789&cat_id=36810841&ctime=1215509617744).

ская интеграция без формального членства в ЕС, вовлечение Украины в орбиту влияния общей политики ЕС. Должна была быть и была создана к 2013 г. правовая база отношений между ЕС и Украиной – заключение двустороннего соглашения, юридически обязывающего для обеих сторон. В этом было главное отличие от Плана действий Украина – ЕС.

Многостороннее сотрудничество предполагает проведение саммитов «Восточного партнёрства» (раз в 2 года), ежегодные заседания министров иностранных дел стран ЕС и восточноевропейских партнёров и заседания тематических платформ (как минимум два раза в год). Данную инициативу очень сдержанно встретили на Украине. Возможно поэтому, в конечном счёте, именно Украина стала первой страной из числа «восточных партнёров», с которой ЕС 5 марта 2007 г. начал переговоры по новому Соглашению об ассоциации. Переговоры о создании зоны свободной торговли (ЗСТ) как части этого соглашения начались 18 февраля 2008 г.

В течение всего периода переговоров по СА ключевым документом, регулирующим отношения Украины с Евросоюзом, оставалась «Повестка дня ассоциации Украина – ЕС». Этот документ был принят в разгар финансово-экономического кризиса, в июне 2009 г. Повестка дня ассоциации (ПДА) стала новым практическим инструментом подготовки Украины к реализации Соглашения об ассоциации. В нём зафиксированы приоритетные направления реформирования политической, экономической, судебной систем и т.д. В некотором смысле ПДА – аналог двустороннего Плана действий в рамках европейской политики соседства, также содержавшего приоритеты взаимного сотрудничества с ЕС и важнейшие направления необходимых Украине реформ. Однако ПДА представляет собой механизм и инструмент сближения с Евросоюзом на новом уровне сотрудничества – в интеграционном проекте «Восточное партнёрство». Документ содержал набор условий, по результатам которых ЕС и Украина планировали подписать Соглашение об ассоциации. В документе было чётко прописано, что переговоры и процесс ратификации Соглашения могут занять годы. Исходя из этого, в ПДА была предусмотрена возможность заключить облегчённое

Временное Соглашение об ассоциации<sup>64</sup>.

В Повестке дня были закреплены две ключевые задачи ассоциации Украины и ЕС: политическая ассоциация и экономическая интеграция. В политической части документа прописаны следующие положения:

- о необходимости конституционной реформы для обеспечения баланса между институтами государственной власти;
- об имплементации Национального плана действий борьбы против коррупции, а также завершение процесса ратификации Конвенции ООН и конвенции Совета Европа против коррупции;
- о продолжении сотрудничества ЕС и Украины по Приднестровскому урегулированию, а также о дальнейшем участии Украины в операциях ЕС по урегулированию кризисов.

В экономической части раздела был изложен ряд требований к Украине, в частности: обеспечение макроэкономической стабильности, независимости Национального банка Украины, эффективное планирование бюджета, завершение пенсионной реформы, невмешательство государства в ценообразование и прозрачность приватизации. Стороны также обсуждали создание ЗСЕ. Перед Украиной ставились задачи по приведению технических регламентов, санитарных и фитосанитарных мер в соответствие с европейскими. Именно этот вопрос вызывал наибольшие противоречия во время переговорного процесса<sup>65</sup>.

Переговоры по Соглашению об ассоциации длились около 5 лет. Всего за 2007–2012 гг. был проведён 21 раунд переговоров по подготовке СА и 18 раундов по созданию зоны свободной торговли. Администрация президента В. Януковича, несмотря на устойчивый имидж «пророссийской», никаких существенных изменений в стратегический курс Украины на европейском направлении не внесла. Так, например, вице-премьер Ук-

---

<sup>64</sup> EU-Ukraine Association Agenda [electronic resource]. European Commission – External Relations, 23.11.2009. URL: [http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010\\_eu\\_ukraine\\_association\\_agenda\\_en.pdf](http://www.eeas.europa.eu/ukraine/docs/2010_eu_ukraine_association_agenda_en.pdf) (дата обращения 18.11.2013).

<sup>65</sup> Третій спільний звіт про прогрес у переговорах стосовно Угоди про асоціацію між Україною та ЄС [електронний ресурс]. Міністерство закордонних справ України. URL: <http://mfa.gov.ua/ua/page/open/id/781> (дата обращения 22.11.2013).

раины по вопросам евроинтеграции О. Рыбачук заявлял, что «если документы о ЕЭП противоречат евроинтеграции, мы не станем исполнять их, как не соответствующие нашему основному курсу»<sup>66</sup>.

27 июня 2014 г. в Брюсселе Украина подписала с Евросоюзом экономическую часть СА, главное содержание которой заключено в Договоре о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли (ГВЗСТ, такие же соглашения подписали Молдова и Грузия). Документ положил начало не менее чем 10-летнему периоду сложнейших реформ во всех сферах.

Интеграционная политика России в регионе СНГ, реализация проекта Евразийского экономического союза (ЕАЭС), а также стратегия взаимодействия РФ с ЕС и Западом в целом, очевидно, должна принимать во внимание факт официального европейского выбора Украины. В новом региональном и международном политическом контексте актуальность такого подхода только возрастает. Однако с сожалением приходится констатировать, что при наличии большого количества специалистов в нашей стране так и не созданы специализированные институты, занимающиеся комплексным изучением соседней страны и происходящих в ней процессов.

Самые важные пункты экономической части Соглашения об ассоциации, без сомнения, касаются взаимной торговли. Их имплементация должна была начаться с 1 ноября 2014 г. и растянуться по времени минимум на 10-15 лет. До 1 ноября для Украины действовала так называемая односторонняя ЗСЕ: Евросоюз принял 22 апреля 2014 г. решение, сразу после подписания политической части Соглашения временно обнулить пошлины на большинство украинских товаров. Позднее было решено продлить действие сниженных таможенных пошлин на украинские товары до 31 декабря 2015 г., в связи с тяжёлым экономическим положением Украины и потерями из-за военных действий на её территории.

Для неё действуют временные преференции со стороны ЕС.

---

<sup>66</sup> Вице-премьер Украины: нам ЕЭП не выгодно [электронный ресурс]. Информационно-аналитическое сетевое издание Сегодня.ру, 09.02.2005. URL: <http://www.segodnia.ru/news/102510> (дата обращения 06.11.2013).

В отношении сельскохозяйственных товаров ЕС предоставляет немедленные и неограниченные преференции на 82,2% украинского экспорта. Для других продуктов (крупы, свинина, говядина, мясо птицы и проч.) частичная либерализация достигается путём предоставления беспошлинных тарифных квот<sup>67</sup>. От Украины ожидают, что в течение переходного периода будут отменены полностью («обнулены») ввозные пошлины на некоторые группы товаров.

С 2005 г. законодотворчество на Украине проходило с соблюдением требования соответствия принимаемых законопроектов законодательству ЕС. После 1 ноября 2014 г. началась активная гармонизация украинского законодательства в соответствии с европейскими нормами и переход Украины на технические регламенты и стандарты ЕС. Для этого Верховной Раде нужно принять около 350 нормативных актов. В этой сфере ЕС выделил Украине пакет макрофинансовой помощи. По мнению европейцев, если Украина успешно адаптирует своё законодательство к нормам ЕС, экономика тут же начнёт развиваться и годовой прирост ВВП может составить 6-12%. Однако это возможно только в том случае, если украинские предприятия модернизируются до европейских стандартов с помощью инвестиций и кредитов ЕС.

По самым важным секторам украинской экономики – металлургии, машиностроению, сельхозпроизводству – обнуление импортных пошлин решили отложить на 5, 7 и даже 10 лет – пока украинские предприятия не начнут работать по европейским стандартам.

В многолетнем стремлении к евроинтеграции постсоветской Украине не удалось повторить путь стран Балтии, Центральной и Восточной Европы. Украина оказалась в буферной зоне, между расширенным ЕС на Западе и Россией с её союзниками на Востоке. Сегодня это – промежуточное государство, без перспективы полноправного членства в ЕС, но с ясно обозначенным евроинтеграционным экономическим вектором, который поддерживает политическая элита и значительная часть населения

---

<sup>67</sup> Киев, Брюссель и Москва договорились о применении соглашения об ассоциации Украины и ЕС. Интерфакс: интернет-издание, 12 сентября 2014. URL: <http://www.interfax.ru/business/396487> (дата обращения 14.12.2014).

страны.

На пути практического воплощения евроинтеграционных устремлений Украины помимо известных внешних трудностей (позиция РФ, отношение стран-членов ЕС к дальнейшему расширению союза и др.) встанут и внутренние проблемы, связанные прежде всего с тяжелейшим социально-экономическим положением в стране.

В совместном российско-украинском исследовании Института проблем прогнозирования РАН (Москва) и Института экономики и прогнозирования НАНУ (Киев)<sup>68</sup> отмечается, что в ЗСТ с ЕС Украина столкнётся с падением ВВП в среднем на 2-3% в год, а также с закрытием ряда производств, не выдержав натиска компаний из Европы. Другой вывод исследования состоит в том, что создание ЗСТ с Европой повлечёт ежегодное сокращение экспорта в Таможенный союз на 2,5% в силу новых защитных санкций и мер технического регулирования. Импорт из стран ЕС на Украину вырастет на 15%, а экспорт туда – только на 10%. В итоге в первые годы Украина как член ЗСТ с Евро-союзом, будет терять ежегодно не менее 1,5% ВВП.

В украинских и европейских работах, наоборот, выявлены преимущества вхождения Украины в ЗСТ с ЕС. Так, наиболее полное исследование провели Вероника Мовчан из Института экономических исследований и политических консультаций и Рикардо Джуччи из Немецкой группы советников при правительстве Украины. Они заключили, что в долгосрочной перспективе Соглашение о свободной торговле с ЕС прибавляет украинскому ВВП 11,8%, тогда как присоединение к Таможенному союзу с Россией снизит его на 3,7%<sup>69</sup>.

Эти же авторы моделировали сценарии создания ЗСТ между ЕС и Украиной с помощью прикладной модели общего равновесия, которая показывает прирост благосостояния в Украи-

---

<sup>68</sup> «Оценка макроэкономического эффекта от включения Украины в Таможенный союз и Единое экономическое пространство ЕврАзЭС», 2011г. URL: <http://uchebilka.ru/ekonomika/7912/index.html>.

<sup>69</sup> Movchan V., Giucci R. (2011) «Quantitative Assessment of Ukraine's Regional Integration Options: DCFTA with European Union vs. Customs Union with Russia, Belarus and Kazakhstan», Policy Paper PP/05/2001, November 2011 [электронный ресурс]. URL: [www.ier.com.ua](http://www.ier.com.ua).



не. В случае простого обнуления ставок ввозных пошлин на украинские товары в ЕС общее благосостояние увеличится на 1,3% в среднесрочной перспективе при прочих равных условиях. Данные результаты сравнимы с результатами других аналогичных исследований, например, выполненных в Центре изучения Европейской политики (Брюссель) – CEPS. По оценкам Центра (2006), создание глубокой ЗСТ Украины с ЕС способно дать 4-7% прироста благосостояния<sup>70</sup>.

Польские и украинские эксперты подчёркивают, что СА будет иметь положительное влияние на все аспекты экономики Украины. В результате вступления в силу этого договора, у бизнеса появятся новые возможности для экспорта, благодаря снижению тарифных, но особенно нетарифных барьеров. Это важно также и для выхода на рынки третьих стран, благодаря гармонизации украинских технических регламентов и стандартов с соответствующими нормативными актами ЕС, то есть переход на нормы, признанные в мире.

Одновременно либерализация торговли будет стимулировать внутреннюю конкуренцию на рынке Украины. В выигрыше окажутся более эффективные предприятия, что в долгосрочной перспективе сделает экономику более сильной и устойчивой к шокам. Однако, для смягчения возможных негативных последствий, связанных с изменениями в структуре производства в результате либерализации торговли, нужен длительный переходный период и временные защитные меры. По свидетельству польского издания «Дзенник Польски» («Польский ежедневник»), «украинцы потеряют на отмене импортных пошлин в торговле с ЕС около 300 млн евро в год, но в долговременной перспективе окажутся в выигрыше, благодаря иностранным инвестициям»<sup>71</sup>.

В соответствии с планом европейских политиков, ЗСТ с ЕС как составляющая Договора об ассоциации направлена на то, чтобы предоставить Украине «долю во внутреннем рынке ЕС».

---

<sup>70</sup> CEPS (2006) The Prospect of Deep Free Trade Between the European Union and Ukraine. Report prepared by Centre for the European Policy Studies (CEPS), Brussels, IFW, Kiel, ICPS, Kyiv.

<sup>71</sup> Kułakowski T. Ukraina bliżej UE. Dziennik Polski, 24.06.2011.

Чтобы привлечь Украину в ЗСТ с ЕС, Еврокомиссия постоянно подчёркивает, что отменит более 98% тарифов. По мнению европейских экспертов, это позитивно отразится на украинском экспорте, в результате чего прирост ВВП Украины может достичь 4-5%.

В конечном итоге торговля промышленными товарами между Украиной и ЕС будет осуществляться на основе нулевых ставок ввозных пошлин. Пошлины на сельскохозяйственные товары будут не обнулены, но существенно снижены. По важнейшим для украинского экспорта товарам (зерно, мясо, сахар) ЕС устанавливает беспошлинные тарифные квоты. Кроме того, ЕС не будет использовать экспортные субсидии на сельскохозяйственную продукцию в торговле с Украиной. Таков оптимистический сценарий. Но официальные лица ЕС старательно избегают говорить о том, что значительная часть украинских производителей – промышленные и наукоёмкие секторы, да и ряд других, не выдержат конкуренции. В результате Украине гарантировано падение уровня производства в этих отраслях и рост общего уровня безработицы. По предварительным данным, сокращение поступлений в бюджет от отмены таможенных пошлин составит 600 млн долл.<sup>72</sup>

Значимым аргументом в пользу дальнейшей интеграции Украины в ЕС служит вхождение страны в высокотехнологические рынки. На данном этапе интеграции трудно точно оценить последствия такого шага. По сути, он означает введение более высоких стандартов качества для товаров, производимых на Украине, и совершенствование бизнес-технологий. Однако и в этом случае позитивный эффект будет виден только в долгосрочной перспективе.

Другими словами в кратко- и среднесрочной перспективе, по нашему мнению, имплементация Соглашения об ассоциации приведёт к возрастанию экономических проблем для Киева. Она чревата большими финансовыми издержками и для Брюсселя, если он действительно хочет, чтобы Украина прошла через эти

---

<sup>72</sup> Шаян А. Таможенный Союз и ЕС: рисков больше, чем возможностей. URL: <http://inpress.ua/ru/economics/11475-tamozhenny-soyuz-i-es-riskoy-bolshe-chem-vozmozhnostey>.

серьёзные испытания. Негативно она отразится и на России, если РФ будет исходить из тех же расчётов и посылов, которыми руководствовалась до сих пор<sup>73</sup>.

Двадцатилетний период сближения Украины с ЕС подвел её к уровню более тесного сотрудничества в рамках программы Евросоюза «Восточное партнёрство», без предоставления статуса полноправного члена ЕС. Политическое руководство страны рассматривает недавнее подписание Соглашения об ассоциации Украины с ЕС как большое достижение на пути евроинтеграции. Между тем, статус ассоциированного с ЕС восточного партнёра больше отвечает на данном этапе интересам Евросоюза, нежели самой Украины. Он создаёт новую, более прочную, чем в рамках политики европейского соседства, международно-правовую и институциональную привязку Украины к внешней политике союза.

В сложившейся ситуации реальностью становится трёхсторонний формат отношений: Украина – ЕС – Россия, как переговорный процесс по ключевым проблемам взаимных интересов и «озабоченностей». Пока он задействован в урегулировании торговых отношений, а также в области энергообеспечения ЕС и Украины российским газом. До кризиса на Украине Евросоюз наотрез отвергал предложения России, рассматривать отношения с общими соседями в восточноевропейском секторе СНГ в формате «треугольника», считая это недопустимым вмешательством России в отношения ЕС со своими восточными соседями. Украинский кризис и переговоры по Соглашению об ассоциации и ЗСТ с ЕС показали, что зависимость Украины от России в экономической сфере очень велика, а либерализация торговли с ЕС не способна компенсировать украинские потери.

Российским интересам на украинском направлении сотрудничества, очевидно, отвечало бы более тесное взаимодействие Евразийского экономического союза (ЕАЭС) с Европейским союзом в духе концепции Общеввропейского экономического пространства, и формирование между этими региональными союзами ЗСТ, в которую предстоит «вписать» также восточноевро-

---

<sup>73</sup> Ассоциация Украины с Европейским Союзом: последствия для России. Рук. проекта – А.А. Дынкин, И.Я. Кобринская. М., ИМЭМО РАН. 2014. С. 6.

пейских партнёров ЕС – Украину и Молдову.

Участие Украины одновременно в двух зонах свободной торговли объективно будет способствовать состыковке экономических пространств ЕС и СНГ и реализации проекта формирования единого экономического пространства от Лиссабона до Владивостока, продвигаемого Россией. Лидер украинского Оппозиционного блока, экс-глава администрации В. Януковича С. Левочкин заявил в интервью «The Wall Street Journal» (28 ноября 2014 г.) о том, что со временем Россия последует примеру Украины, более тесно интегрирующейся с Европой<sup>74</sup>. О том, что сложившуюся ситуацию целесообразно использовать для углубления сотрудничества России с европейскими странами, говорят и известные российские экономисты<sup>75</sup>.

Переориентация украинской экономики на европейские рынки в результате реализации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, возможно, породит определённые проблемы в российско-украинских торговых отношениях. Ключевые риски связаны с действием следующих факторов:

- рост стимулов к нелегальному реэкспорту продукции, произведённой в ЕС, с территории Украины в Россию;
- вытеснение части украинской продукции на российский рынок в связи с переходом Украины на технические стандарты Евросоюза, а также в связи с ростом конкуренции со стороны производителей стран ЕС;
- усложнение условий доступа российской продукции на украинские рынки в связи с переходом Украины на европейские технические стандарты, а также в связи с ростом здесь конкуренции со стороны европейских производителей.

Однако значение этих проблем не стоит преувеличивать. Действительно, угроза нелегального реэкспорта европейских товаров в Россию с территории Украины в условиях отмены импортных таможенных пошлин в торговле Украины с ЕС носит

---

<sup>74</sup> WSJ: в Раде рассчитывают подать России пример интеграции с Западом. Газета.Ру, 2014, 28 ноября. URL: [http://www.gazeta.ru/politics/news/2014/11/28/n\\_6693377.shtml](http://www.gazeta.ru/politics/news/2014/11/28/n_6693377.shtml).

<sup>75</sup> Юргенс И., Кулик С., Спартак А., Винокуров Е. Тупик борьбы интеграций в Европе. Институт современного развития. URL: [www.insor-russia.ru/files/INSOR20140620.pdf](http://www.insor-russia.ru/files/INSOR20140620.pdf).

ограниченный характер. Масштаб такого реэкспорта может увеличиться на 500 млн долл. в год, что эквивалентно 3,2% украинского экспорта в Россию в 2013 г. Существенно, что для пресечения соответствующего реэкспорта достаточно обеспечить чёткое соблюдение правил страны происхождения в торговле с Украиной. Возможно также заключить соглашение, содержащего дополнительные гарантии со стороны Украины с учётом новых обстоятельств, связанных с подписанием ею СА с ЕС. В случае адекватного выполнения этих условий пересмотр режима свободной торговли с Украиной не потребуется.

**О.Ю. Потемкина,  
Л.С. Биссон\***

## **ПЕРЕГОВОРНЫЙ ПРОЦЕСС О ВСТУПЛЕНИИ В ЕС И СОГЛАШЕНИЕ ОБ АССОЦИИИ УКРАИНЫ С ЕС**

Украинский закон «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС» предусматривает импорт в правовую систему Украины законодательства и административной практики Евросоюза (*acquis*), массив которых беспрецедентен в сравнении с уже действующими Соглашениями об ассоциации (СА); он почти равен объёму законодательных актов, который требуется освоить странами-кандидатами. Другими словами, Украина согласилась имплементировать *acquis* в том объёме, который требуется для вступления в ЕС, без перспективы самого вступления, руководствуясь критериями, установленными Евросоюзом для стран, предполагающих стать членами ЕС.

Евросоюз отработал в мельчайших деталях контроль за выполнением обязательств, которые принимают на себя страны-кандидаты. Этот контроль осуществляется в рамках Переговорного процесса о вступлении в ЕС, в ходе которого контролируется выполнение обязательств кандидатами в разрезе отдельных

---

\* Потемкина Ольга Юрьевна, д.полит.н., заведующая Отделом исследований европейской интеграции ИЕ РАН; Биссон Любовь Сергеевна, научный сотрудник ИЕ РАН.

областей законодательства (переговоры по главам). Разделы СА Украины и Евросоюза практически совпадают по содержанию с 35 главами современного Переговорного процесса. Таким образом, об объёме, направлениях работы и методах контроля со стороны Комиссии ЕС за процессом выполнения Соглашения об ассоциации с Украиной можно судить по уже наработанному и весьма богатому опыту Переговорного процесса, в котором участвуют или участвовали многие другие европейские страны, претендующие на вступление в Евросоюз.

### **Переговоры о вступлении в ЕС**

В 1997 г. в Люксембурге на саммите ЕС («саммит расширения») главы государств и правительств, оценив степень соответствия претендентов «копенгагенским критериям», приняли решение начать переговоры с шестью наиболее успешными из них – Чехией, Венгрией, Польшей, Словенией, Кипром и Эстонией. Переговоры со странами «первого эшелона» начались в марте 1998 г. Спустя два года – в феврале 2000 г. – к ведущей шестёрке присоединились Болгария, Латвия, Литва, Мальта, Словакия и Румыния. Турция тем временем оставалась страной-кандидатом, и к переговорам её не допускали.

Переговоры были основаны на дифференцированном принципе: каждая страна двигалась по намеченному пути, согласно собственному расписанию. Сначала они проходили скрининг (screening, буквально – просвечивание), в процессе которого устанавливали степень соответствия национального законодательства *acquis* ЕС и объём соответствующих изменений, которые нужно будет внести. Темп и продолжительность зависели от того, насколько быстро стране удавалось адаптировать своё законодательство к *acquis*, но сама суть *acquis* не подлежала обсуждению. Переговоры о вступлении начались с разрывом в два года, но десять из двенадцати стран-кандидатов (все, кроме Болгарии и Румынии) завершили их в одно время.

Переговоры проходили по главам. Каждая из них посвящалась правовым нормам, регулирующим ту или иную сферу экономической и социальной жизни страны. Десять стран, вступившие в ЕС в 2004 г., вели переговоры по 31 *acquis*, например: рыболовство, транспортная политика, социальное обеспечение. В

дальнейшем перечень глав был расширен до 35. Глава по сельскому хозяйству была разбита на несколько новых глав; в отдельную главу были выделены вопросы судопроизводства и основных прав граждан ЕС (табл. 1).

Таблица 1

Главы для переговоров

1. Свобода передвижения товаров	18. Трансевропейские сети
2. Свобода передвижения рабочей силы	19. Региональная политика и координация структурных инструментов
3. Право учреждения и свобода предоставления услуг	20. Судопроизводство и основные права граждан ЕС
4. Свобода передвижения капиталов	21. Налогообложение
5. Социальное обеспечение	22. Экономический и валютный союз
6. Корпоративное право	23. Статистика
7. Законодательство в области интеллектуальной собственности	24. Правопорядок, свобода и безопасность
8. Политика конкуренции	25. Наука и исследования
9. Финансовые услуги	26. Образование и культура
10. Информационное общество и СМИ	27. Окружающая среда
11. Сельское хозяйство и развитие села	28. Защита прав потребителя и здравоохранение
12. Продовольственная безопасность, политика в области ветеринарии и фитосанитарии	29. Таможенный союз
13. Рыболовство	30. Внешние отношения
14. Транспортная политика	31. Общая внешняя политика и политика безопасности
15. Энергетика	32. Финансовый контроль
16. Социальная политика и занятость	33. Финансовые и бюджетные ассигнования
17. Предпринимательство и промышленная политика	34. Институты
	35. Разное

На переговорах выявляют, в состоянии ли кандидат принять *acquis* к моменту вступления или необходим тот или иной переходный период. Например, в результате переговоров по главе о свободе передвижения рабочей силы было решено ввести семилетний период после присоединения к ЕС-15 десяти новых государств, в течение которого сохраняются ограничения на доступ трудящихся новых государств на рынки труда ЕС. Переходные периоды были также введены для ряда стран в отдельности, чтобы они могли постепенно подготовиться применять стандарты, принятые в ЕС.

Переговорный процесс предполагал наличие так называемых защитных механизмов, или страховочных мер. Так, если

страна не выполняла взятые на себя обязательства, переговоры могли быть приостановлены или их результаты признаны недействительными. Положение о защитных механизмах вошло в текст Договора о вступлении десяти стран, который был подписан в Афинах 16 апреля 2003 г. На первом этапе пятого расширения защитные механизмы не понадобились. Однако в дальнейшем Европейская комиссия решила ужесточить правила и применять защитные механизмы, хотя это могло замедлить или приостановить переговорный процесс. По замыслу разработчиков, защитные механизмы должны гарантировать, что страны-кандидаты не только официально примут *acquis*, но и будут фактически выполнять его в полной мере.

Таким образом, вступление стран ЦВЕ в Евросоюз было обставлено целым рядом условий. Далеко не со всеми условиями страны-кандидаты согласились сразу. Так, общее недовольство вызвало решение ЕС ограничить допуск рабочей силы новых государств-членов на рынки труда других участников союза. Крайне острыми были споры о сельскохозяйственных субсидиях. Польша и некоторые другие страны попытались воспротивиться решению ЕС выделять их фермерам гораздо меньше субсидий, чем получали фермеры из старых государств-членов. Свою позицию ЕС обосновывал тем, что массовый приток средств в сельское хозяйство стран ЦВЕ приведёт к дезорганизации их продовольственных рынков. Фактически же у Брюсселя просто не было средств, чтобы на равных финансировать аграриев и старых, и новых стран-членов. Компромисс был достигнут после того, как по инициативе Дании, председательствовавшей тогда в ЕС, размер субсидий для стран ЦВЕ был несколько увеличен, хотя принцип финансирования остался тем же.

В декабре 2002 г. в ходе саммита ЕС в Копенгагене переговоры со странами-кандидатами были завершены. Так замкнулся десятилетний цикл «от Копенгагена до Копенгагена» – от провозглашения «копенгагенских критериев» в 1993 г. до окончания переговоров.

В 2014 г., успешно завершив переговорный процесс о вступлении, Хорватия стала 28-й страной-членом ЕС. По-прежнему в очереди на вступление стоят Турция, Исландия, а также бал-



Таблица 2

**Ход переговоров по главам со странами-кандидатами  
на вступление в ЕС<sup>76</sup>**

1. Политика конкуренции			30.06.2007	30.06.2011			29.03.2012	18.12.2012
2. Финансовые услуги	заморожена 11.12.2006		26.06.2007	27.11.2009			24.10.2012	
3. Информационное общество и СМИ	19.12.2008		26.06.2007	19.12.2008	31.03.2014		27.07.2011	
4. Сельское хозяйство и развитие села	заморожена 11.12.2006		02.10.2009	19.04.2011				
5. Продовольственная безопасность, политика в области ветеринарии и фитосанитарии	30.06.2010		02.10.2009	27.07.2010				
6. Рыболовство	заморожена 11.12.2006		19.02.2010	06.06.2011				
7. Транспортная политика	заморожена 11.12.2006		21.04.2008	05.11.2010			22.06.2012	
8. Энергетика	заморожена 08.12.2009		21.04.2008	27.11.2009			29.03.2012	
9. Налогообложение	30.06.2009		02.10.2009	30.06.2010			18.12.2012	
10. Экономический и валютный союз	заморожена 25.06.2007		21.12.2006	19.12.2008			18.12.2012	
11. Статистика	25.06.2007		26.06.2007	02.10.2009			24.10.2012	
12. Социальная политика и занятость			17.06.2008	21.12.2009			22.06.2012	
13. Предпринимательство и промышленная политика	29.03.2007		21.12.2006	25.07.2008	18.12.2013		12.12.2011	12.12.2011
14. Трансевропейские сети	19.12.2007		19.12.2007	02.10.2009			12.12.2011	12.12.2011
15. Региональная политика и координация структурных инструментов	05.11.2013		02.10.2009	19.04.2011			18.12.2012	
16. Судопроизводство и основные права граждан ЕС	заморожена 08.12.2009		30.06.2007	30.06.2011	18.12.2013		12.12.2011	12.12.2011

<sup>76</sup> European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations – Check current status – European Commission. URL: [http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/check-current-status/index_en.htm). Подробнее см.: COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final proviso ire.

17. Правопорядок, свобода и безопасность	заморожена 08.12.2009		02.10. 2009	22.12. 2010	18.12. 2013			
18. Наука и исследования	12.06.2006	12.06. 2006	12.06. 2006	12.06. 2006	18.12. 2013	18.12. 2013	27.06. 2011	27.06. 2011
19. Образование и культура	заморожена 11.12.2006		11.12. 2006	11.12. 2006	15.04. 2013	15.04. 2013	27.06. 2011	27.06. 2011
20. Окружающая среда	21.12.2009		19.02. 2010	22.12. 2010			18.12. 2012	
21. Защита прав потребителя и здравоохранение	19.12.2007		12.10. 2007	27.11. 2009			29.03. 2012	29.03. 2012
22. Таможенный союз	заморожена 11.12.2006		21.12. 2006	02.10. 2009			24.10. 2012	
23. Внешние отношения	заморожена 11.12.2006		12.10. 2007	30.10. 2008			18.12. 2012	
24. Общая внешняя политика и политика безопасности	заморожена 08.12.2009		30.06. 2010	22.12. 2010	24.06. 2014		29.03. 2012	29.03. 2012
25. Финансовый контроль	26.07.2007		26.02. 2007	27.07. 2010	24.06. 2014		22.06. 2012	
26. Финансовые и бюджетные ассигнования	заморожена 25.06.2007		19.12. 2007	30.06. 2011			12.12. 2011	
27. Институты	заморожена 25.06.2007		05.11. 2010	05.11. 2010				
28. Разное			30.06. 2011	30.06. 2011				

канские страны: Черногория, Сербия, Албания, бывшая югославская Республика Македония. Все они – официальные кандидаты на членство в Европейском союзе. Однако переговоры открыты пока только с Черногорией, в отношении других кандидатов проводится скрининг по всем 35 главам. Потенциальными кандидатами являются Босния и Герцеговина, а также Косово.

В 2009 г., отмечая высокий уровень соответствия законодательства бывшей югославской Республики Македония, ставшей страной-кандидатом в 2005 г., ЕС рекомендовал начать переговоры о вступлении. Однако в дальнейшем процесс застопорился, что было связано с резкой поляризацией политических сил в Македонии, которая негативно отразилось на функционировании парламента. Кроме того, в Евросоюзе обеспокоены положением со свободой слова и независимостью судебной системы страны.

С июля 2010 г. довольно успешно продвигались переговоры о вступлении в ЕС Исландии. За три года переговоров было

открыто 27 глав и закрыто 10, что стало самым лучшим результатом среди всех стран-кандидатов<sup>77</sup>. Тем не менее, в мае 2013 г. новое правительство страны, сформированное правоцентристской коалицией, решило приостановить переговорный процесс и вынести вопрос о членстве в Евросоюзе на общенациональный референдум, а в феврале 2015 г. отозвало заявку о вступлении страны в ЕС<sup>78</sup>.

Сербия приобрела статус страны-кандидата на вступление в ЕС в марте 2012 г. Позже, во многом благодаря прогрессу в нормализации отношений с Косово в 2013 г. было принято решение запустить официальный переговорный процесс о вступлении, первая межправительственная конференция состоялась 21 января 2014 г. Предварительный результат скрининга показал, что существенные усилия со стороны Сербии потребуются в реформировании не только в сфере свободы, безопасности, правосудия и основных прав, но и в области финансового контроля и сельского хозяйства. Совершенно несовместимым с экологическим правом ЕС оказалось действующее законодательство Сербии по окружающей среде. Правовые нормы в области рыболовства, налогообложения, корпоративного права и предпринимательства, науки и культуры, напротив, наиболее близким к *acquis* ЕС.

Таблица 3

Переговорный процесс о вступлении Сербии в ЕС<sup>79</sup>

Главы	Оценка ЕС
1. Свобода передвижения товаров	Необходимы дальнейшие усилия
2. Свобода передвижения рабочей силы	Необходимы дальнейшие усилия
3. Право учреждения и свобода предоставления услуг	Необходимы дальнейшие усилия
4. Свобода передвижения капиталов	Необходимы дальнейшие усилия
5. Социальное обеспечение	Необходимы дальнейшие усилия

<sup>77</sup> Ministry of Foreign Affairs of Iceland, Government considers Iceland no longer an EU candidate, 12.03.2015. URL: <http://www.mfa.is/news-and-publications/nr/8377>.

<sup>78</sup> При этом Исландия, не будучи членом ЕС, входит в Европейскую экономическую зону и в 2001 г. присоединилась к Шенгенским соглашениям.

<sup>79</sup> European Commission, COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT, Serbia 2014 Progress Report, Brussels, 8.10.2014. SWD(2014) 302 final proviso ire. URL: [http://www.europa.rs/upload/2014serbia-progress-report\\_en.pdf](http://www.europa.rs/upload/2014serbia-progress-report_en.pdf).

6. Корпоративное право	<i>Трудностей не ожидается</i>
7. Законодательство в области интеллектуальной собственности	Необходимы дальнейшие усилия
8. Политика конкуренции	Необходимы дальнейшие усилия
9. Финансовые услуги	Необходимы дальнейшие усилия
10. Информационное общество и СМИ	Необходимы дальнейшие усилия
11. Сельское хозяйство и развитие села	Необходимы <b>существенные</b> усилия
12. Продовольственная безопасность, политика в области ветеринарии и фитосанитарии	Необходимы дальнейшие усилия
13. Рыболовство	<i>Трудностей не ожидается</i>
14. Транспортная политика	Необходимы дальнейшие усилия
15. Энергетика	Необходимы дальнейшие усилия
16. Налогообложение	<i>Трудностей не ожидается</i>
17. Экономический и валютный союз	<i>Трудностей не ожидается</i>
18. Статистика	<i>Трудностей не ожидается</i>
19. Социальная политика и занятость	Необходимы дальнейшие усилия
20. Предпринимательство и промышленная политика	<i>Трудностей не ожидается</i>
21. Трансъевропейские сети	Необходимы дальнейшие усилия
22. Региональная политика и координация структурных инструментов	Необходимы дальнейшие усилия
23. Судопроизводство и основные права граждан ЕС	Необходимы <b>существенные</b> усилия
24. Правопорядок, свобода и безопасность	Необходимы <b>существенные</b> усилия
25. Наука и исследования	<i>Трудностей не ожидается</i>
26. Образование и культура	<i>Трудностей не ожидается</i>
27. Окружающая среда	<b>Совершенно не совместимо с <i>acquis</i></b>
28. Защита прав потребителя и здравоохранение	Необходимы дальнейшие усилия
29. Таможенный союз	<i>Трудностей не ожидается</i>
30. Внешние отношения	<i>Трудностей не ожидается</i>
31. Общая внешняя политика и политика безопасности	<i>Трудностей не ожидается</i>
32. Финансовый контроль	Необходимы <b>существенные</b> усилия
33. Финансовые и бюджетные ассигнования	<i>Трудностей не ожидается</i>
34. Институты	Не требует изменений
35. Разное: отношения с Косово	Необходимы дальнейшие усилия

Албания стала самым последним признанным кандидатом на членство в Евросоюзе, этот статус она получила 27 июня

2014 г. Комиссия положительно оценила начало реформ в сфере правосудия. Тем не менее, лишь от успешного завершения данных реформ и укрепления верховенства закона зависит, как скоро ЕС откроет официальные переговоры о вступлении Албании.

Как уже было отмечено ранее, переговорный процесс с каждым государством-кандидатом на членство в Евросоюзе подчиняется своему расписанию и логике. Они прежде всего зависят от готовности страны проводить внутренние реформы и степени соответствия её внутреннего законодательства *acquis* по всем 35 главам переговоров. Как правило, не вызывают практически никаких трудностей в ходе переговорного процесса главы 25 и 26, касающиеся науки и исследований, образования и культуры. Глава 25 – единственная из 35, которая была закрыта в отношении Турции с 2005 г., когда официально стартовали переговоры о вступлении страны в ЕС. Переговорный процесс с Черногорией также завершён лишь по этим двум главам.

В декабре 2006 г. Евросоюз принял решение заморозить дальнейшие переговоры по 9 главам с Турцией (главам 1, 3, 9, 11, 13, 14, 26, 29, 30) в связи с её нежеланием применять в отношении Кипра Дополнительный протокол 1970 г. к Соглашению об ассоциации, подписанному в Анкаре в 1963 г. А в 2007–2008 гг. были открыты 10 новых глав для переговоров (главы 4, 6, 8, 10, 18, 20, 21, 25, 28, 32). В настоящий момент переговоры открыты по 14 главам. Положительно был отмечен ряд демократических преобразований 2013 г. в Турции, а также её продвижение в решении курдского вопроса. Тем не менее, ЕС по-прежнему ставит под сомнение независимость судебной системы и защиту основных прав и свобод в Турции, в том числе прав меньшинств. В декабре 2009 г. Евросоюз заморозил две важнейшие главы, а именно гл. 23 «Судопроизводство и основные права граждан ЕС» и гл. 24 «Правопорядок, свобода и безопасность».

Переговорный этап с Черногорией стартовал 29 июня 2012 г., с тех пор были открыты для переговоров 12 глав, в том числе в декабре 2013 г., после обнародования плана по ряду реформ, гл. 23 и 24, которые часто вызывают наибольшие сложности у стран-кандидатов. В мае 2014 г. был завершён скрининг всех остальных глав.

### **Значение свободы, безопасности и правосудия в переговорном процессе о вступлении и ассоциации с ЕС**

Положения о свободе, безопасности и правосудии были введены в право ЕС Амстердамским договором в 1997 г. с целью создать правовые инструменты для свободы передвижения граждан в пространстве без виз и границ. Для безопасности передвижения должны быть обеспечены охрана внешней границы Евросоюза, регулирование миграционных потоков, предоставление убежища и противодействию организованной преступности (часть 2, ст.3 Договора о ЕС).

Однако содержание пространства свободы, безопасности и правосудия не ограничено лишь утилитарной практической целью обеспечить свободу передвижения граждан ЕС. Создание соответствующих правовых инструментов считается неотъемлемой частью утверждения верховенства права, защиты прав человека и фундаментальных свобод – ценностей, на которых основан Евросоюз. Данная логика определяет и содержание Соглашения об ассоциации ЕС с Украиной, а также глав 2, 23 и 24 переговорного процесса о вступлении.

В соответствии с положениями 2 главы, граждане ЕС из одного государства-члена имеют право работать в другом государстве-члене. Они обладают теми же правами относительно условий труда, в социальной и налоговой сфере. В главе также предусмотрен механизм координации национальных законодательств в сфере социального обеспечения лиц и членов их семей при переезде в другое государство Евросоюза.

В главе 23 сформулирована политика ЕС в сфере судебного сотрудничества и защиты основных прав граждан. Она нацелена на дальнейшее развитие Евросоюза как пространства свободы, безопасности и правосудия. Первостепенное значение придается установлению независимой и эффективной судебной власти. Отмечается, что беспристрастность, честность и высокие стандарты вынесения судебных решений представляют собой неотъемлемые элементы верховенства закона. Достижение поставленных целей требует чётких обязательств по устранению внешнего влияния на судебные власти, привлечения достаточных финансовых ресурсов и обучения судей. Предписывается

создание правовых гарантий для справедливого судебного разбирательства. Кроме того, государства-члены обязывают противодействовать коррупции, а также обеспечивать уважение основных прав и прав граждан, как это гарантировано *acquis* и Хартией основных прав.

В главе 24 зафиксирована политика ЕС, нацеленная на развитие Евросоюза как пространства свободы, безопасности и правосудия. Пограничный контроль, визы, иммиграция, убежище, полицейское сотрудничество, противодействие организованной преступности и терроризму, а также наркотрафик, сотрудничество таможенных ведомств, уголовно- и гражданско-правовое сотрудничество – по данным вопросам государства-члены должны быть соответствующим образом подготовлены для того, чтобы адекватно выполнять растущий объём соответствующих правил. Кроме того, данные обязательства требуют эффективного и согласованного административного функционирования правоохранительных ведомств и других структур в соответствии с принятыми стандартами. Большое значение имеет профессиональная, надёжная и эффективно действующая полиция. Особое место в главе занимают шенгенские правила, подразумевающие отмену контроля на внутренних границах ЕС. Однако новым государствам-членам предлагается выполнять значительную часть шенгенских *acquis* в соответствии со специальным Решением Совета после их вступления в ЕС.

На современной стадии переговоров о вступлении в Евросоюз министры внутренних дел и юстиции ЕС играют наиболее активную роль в процессе присоединения страны-кандидата, настаивая на обязательном учете их мнения в принятии решения о том, может ли страна-кандидат перейти к следующей стадии процесса вступления. Пограничный контроль, коррупция и организованная преступность стали центральными проблемами внутренней политики в дополнение к традиционно сильным озабоченностям миграционными проблемами. Например, в переговорном процессе с Черногорией ЕС обозначил 84 контрольных точки мониторинга достижений страны-кандидата по главам 23-24. Если Черногория не сможет выполнить свои обязательства в назначенный срок, ЕС вправе «замедлить темп перегово-

ров» до тех пор, пока контрольные точки не будут пройдены.

Учитывая уроки расширения организации в 2007 г., неспособность Болгарии и Румынии провести должным образом судебную реформу и противодействовать коррупции, а также трудности, с которыми столкнулась Хорватия на переговорах по главам 23-24, ЕС передвинул реформу судебной системы и обеспечение верховенства права в верхние строки списка переговорных приоритетов. С точки зрения Евросоюза, перестановка позволит странам-кандидатам располагать временем для необходимых преобразований.

Данные положения были закреплены в новой стратегии расширения Европейского союза, принятой в 2014 г., которая зиждется на трёх основных элементах: верховенство закона (прежде всего судебная реформа, борьба с организованной преступностью и коррупцией), экономическое управление (повышение конкурентоспособности и экономического роста) и реформа государственного управления (усиление демократических институтов и повышение прозрачности госуправления)<sup>80</sup>. В докладах Комиссии неоднократно отмечалось наличие у стран-кандидатов проблем именно в этих областях. Отныне верховенство закона станет во главе угла переговорного процесса<sup>81</sup>. Особое внимание к сфере свободы, безопасности и правосудия обусловлено ещё и тем, что именно верховенство закона обеспечивает прозрачность для ведения бизнеса, а следовательно, условия для привлечения инвестиций и экономического роста. Открытие глав 23 и 24 и проведение страной кандидатом соответствующих реформ представляют собой для Евросоюза «две стороны одной медали»<sup>82</sup>. Новый подход к переговорам со странами-кандидатами уже в полной мере затронул Черногорию и Сербию и безусловно отразился и на переговорах по соглашениям

---

<sup>80</sup> EU enlargement in 2014 and beyond: progress and challenges, European Commission, Press Release, 08.10.2014. URL: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-14-1100\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-1100_en.htm).

<sup>81</sup> COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, Enlargement Strategy and Main Challenges 2014-15, Brussels, 8.10.2014 COM(2014) 700 final provisoire. P. 6, 14.

<sup>82</sup> Там же. P. 22.



об ассоциациях с третьими странами, в том числе с Украиной.

### **Соглашение об ассоциации Украины с ЕС<sup>83</sup>**

Украина – один из главных участников и бенефициаров политики соседства ЕС. В рамках такой политики ЕС оказывает влияние на Украину двумя способами. Во-первых, ЕС осуществляет регулярный мониторинг проведения судебной реформы, применяя инструменты «мягкого права» из арсенала переговорного процесса (планы действий, страновые доклады). В этой связи союз постоянно обращал внимание руководства Украины на «высокий уровень коррупции», включая «политическую коррупцию» в судебных ведомствах Украины. Также подчёркивалось, что улучшение климата для бизнеса и инвестиций на Украине возможно лишь при создании «прозрачных и предсказуемых правовых рамок, а также независимой судебной системы»<sup>84</sup>. Во-вторых, представители ЕС неоднократно критиковали украинскую судебную систему за недостаток энтузиазма в применении и имплементации международных соглашений в правовую систему страны. Отмечалось, в частности, что главное препятствие адекватного применения международного законодательства на Украине – стремление украинских судов неправильно интерпретировать международные конвенции.

В первых статьях Соглашения об ассоциации ЕС-Украина установлены общие принципы и цели укрепления сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции для обеспечения верховенства закона, уважения прав человека и основных свобод как базовых элементов ассоциации, «внутренней и внешней политики» сторон соглашения. При нарушении одной из сторон данных принципов предполагается временное прекращение действия СА. Таким образом, принцип политической обусловленности обговаривается в начальной части СА. Другими центральными положениями СА заявлены «противодействие коррупции и различным формам международной организованной преступности и терроризма».

---

<sup>83</sup> См.: EU-Ukraine Association Agreement – the complete texts. URL: <http://ukraine-eu.mfa.gov.ua/en/page/open/id/2900>.

<sup>84</sup> Petrov R., Kalinichenko P. The Europeanization of Third Country Judiciaries through the Application of the EU *acquis*: the Cases of Russia and Ukraine. *International and Comparative Law Quarterly*. Volume 60. Issue 02. April 2011. P. 329.

Международные соглашения, заключённые от имени ЕС, обязательно содержат стандартные пункты об обусловленности. Обычно пункт, определяющий «неотъемлемые элементы» общих ценностей во взаимоотношениях сторон, объединяют с пунктом о «приостановке», в котором определяется процедура временного прекращения действия соглашения в случае нарушения данных «неотъемлемых элементов»<sup>85</sup>. Подобный механизм включён и в Соглашение об ассоциации Украины и Евросоюза (ст. 478). Однако ценностная обусловленность СА ЕС-Украина отличается от аналогичных положений, к примеру, Соглашений об ассоциации и стабилизации между Евросоюзом и западно-балканскими странами. Во-первых, в дополнение к стандартной отсылке к принципу демократии, прав человека и основных свобод в интерпретации международных документов (Заключительный Хельсинский акт, Парижская хартия для новой Европы, Всеобщая декларация прав человека ООН и Европейская конвенция по правам человека), в СА ЕС-Украина содержится ещё и специальная отсылка к правам человека и базовым свободам в ст. 6 – «сотрудничество в проведении внутренних реформ». Во-вторых, «неотъемлемые элементы» СА содержат общие ценности, которые выходят за границы классического понимания прав человека и подразумевают аспекты безопасности – «поддержка уважения принципа суверенитета и территориальной целостности, нерушимость границ и независимость, а также противодействие распространению оружия массового поражения, материалов, связанных с его производством, и средств его доставки» (ст. 11). В-третьих, «принципы свободной рыночной экономики» наряду с «верховенством права, борьбой с коррупцией и различными формами международной организованной преступности и терроризмом, содействие устойчивому развитию» не включены в определение «неотъемлемых элементов». Скорее они рассматриваются в качестве «поддержки» взаимоотношений сторон и считаются «центральными для укрепления» этих отношений.

---

<sup>85</sup> Van der Loo G, Van Elsuwege P., Petrov R. The EU-Ukraine Association Agreement: Assessment of an Innovative Legal Instrument. EUI Working Papers, LAW 2014/09, Department of Law. P. 12.

Таким образом, понятие ценностной обусловленности в СА ЕС-Украина расширено: наряду с перечнем ключевых общих ценностей, отказ следовать которым может вызвать временное прекращение действия Соглашения, в СА содержится ещё и ряд принципов, нарушение которых, хотя и не прерывает соглашение, но всё же наносит моральный ущерб сотрудничеству ЕС и Украины.

Основной блок правовых положений сосредоточен в специальном разделе Соглашения о сотрудничестве в сфере правосудия, свободы и безопасности (раздел СА) и может быть распределён по пяти разделам:

1) верховенство закона и уважение прав человека и свобод как ключевой элемент сотрудничества по правосудию, свободе и безопасности;

2) защита персональных данных;

3) мобильность граждан (режим въезда и пребывания граждан на территории сторон СА, а также вопросы миграции, убежища, охраны границ);

4) предупреждение и противодействие различным формам преступлений, которые оказывают воздействие на сотрудничество;

5) сотрудничество в сфере гражданского и уголовного права.

Для обеспечения верховенства закона стороны обязуются обратить особое внимание на укрепление государственной власти на всех уровнях, особенно это касается правоохранительных и судебных органов. 14 октября 2014 г. Украина приняла Закон о прокуратуре в рамках судебной реформы и избирательный кодекс, который объединит законы о местных выборах, выборах в Раду и президента. Закон прошёл экспертизу в Венецианской комиссии – консультативном органе по конституционному праву при Совете Европы. В то же время, по мнению украинских экспертов, «сам по себе неплохой закон ещё не гарантирует изменения качества работы прокуратуры». В качестве примера приводится неэффективность работы прокуратуры в расследовании дела о расстреле «небесной сотни»<sup>86</sup>.

---

<sup>86</sup> Пунтус А. Будет ли прок от нового закона о прокуратуре? Зеркало недели,

Цель – укрепить судебную систему, её действенность, обеспечить гарантии независимости и беспристрастности – выделена прежде всего в первом разделе, что позволит сторонам (подразумевается, конечно, Украина) выполнить СА в целом. Предполагается развитие демократии: народ должен участвовать в процессах принятия решений на всех уровнях власти – от местного до национального. Для достижения этой цели Украина декларировала намерение преодолеть коррупцию и провести люстрацию всех органов власти.

Что касается противодействия коррупции, то в соответствии с рейтингом *Transparency International*, в 2013 г. Украина находилась среди наиболее коррумпированных стран – на 144 из 177 мест. Однако принятый 14 октября 2014 г. Верховной Радой Украины пакет антикоррупционного законодательства позитивно восприняла мониторинговая миссия Управления Верховного комиссара ООН по правам человека, о чём свидетельствует седьмой доклад миссии, посвящённый ситуации на Украине. В докладе вместе с тем подчёркивается, что «законодательство не следует считать панацеей. Новые законодательные инициативы предстоит подкрепить твёрдым политическим выбором в пользу их реализации»<sup>87</sup>.

Закон же «Об очищении власти», вступивший в силу 16 октября 2014 г. мониторинговая миссия подвергла серьёзной критике. Один из главных аргументов доклада – «ряд положений закона вызывает вопросы относительно их соответствия международным стандартам». Основания для проверок, сформулированные в законе, представляются слишком широкими, проверки устанавливают принцип коллективной ответственности, что противоречит международному законодательству в области прав человека и Рекомендации 7568 Совета Европы по люстрации. Специальный раздел в докладе посвящён «народной люстрации», в нём высказывается озабоченность по поводу экзоти-

---

17 октября 2014. URL: <http://gazeta.zn.ua/LAW/budet-li-prok-ot-novogo-zakona-o-prokurature-.html>.

<sup>87</sup> Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Report on the human rights situation in Ukraine, 15 November 2014, P. 36-37. URL: [http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR\\_seventh\\_reportUkraine20.11.14.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Countries/UA/OHCHR_seventh_reportUkraine20.11.14.pdf).

ческих методов очищения власти (путём погружения чиновников в мусорные баки)<sup>88</sup>.

Уважение прав и свобод человека предполагает присоединение Украины к международным конвенциям о защите прав человека, о гражданстве, о предупреждении пыток, что страна в основном сделала. В то же время на Украине пока не принят закон об уважении прав нацменьшинств. Более того, в феврале 2014 г. Верховная Рада признала утратившим силу весьма прогрессивный закон об основах государственной языковой политики от 3 июля 2012 г., который предусматривал возможность официального двуязычия в регионах, где численность нацменьшинств превышает 10%. В этой области действует законодательство 1992 г., которое в ЕС не признают адекватным.

Сотрудничество по защите персональных данных подразумевает соответствие украинской системы защиты информации международным и европейским стандартам в данной области, включая конвенции Совета Европы. Сотрудничество в данной сфере с практической точки зрения представляется весьма важным для Украины: достичь прогресса не только в пространстве свободы, безопасности и правосудия, но и в соблюдении других обязательств по СА, например в сотрудничестве таможенных служб, Украина сможет, получив доступ к действующим базам данных в ЕС. Однако ей предоставят доступ лишь после того, как ЕС признаёт соответствие украинских стандартов защиты информации европейским и международным стандартам. Закон о защите персональных данных был принят Украиной в 2010 г. Согласно новой редакции закона, с 1 января 2014 г. надзор за соблюдением законов в сфере защиты персональных данных передан уполномоченному Верховной Рады по правам человека, а также судам. Уполномоченный рассматривает жалобы и обращения, связанные с персональными данными, проводит проверки. До 2014 г. эти функции выполняла Госслужба по защите персональных данных. Данная поправка к закону формально позволяет Украине приблизиться к заключению оперативного Соглашения с Европолом, чего до сих пор не удавалось сделать России. Таким образом, в вопросе надзора за соблюде-

---

<sup>88</sup> Там же. Р. 33-34.

нием правил защиты информации Украина пошла на уступки Евросоюзу, которые Россия сделать отказывается, а именно: поставить соответствующий надзор исключительно под контроль парламента.

Мобильность граждан на Украине представляется важным вопросом сотрудничества не только в сфере внутренних дел и юстиции, но и ключевым элементом интеграции Украины в Евросоюз и одним из главных показателей успешности данного процесса. В Соглашении об ассоциации подчёркивается, что «существующие возможности доступа к занятости для украинских работников, предоставляемые государствами-членами в рамках двусторонних соглашений, должны быть сохранены и, по возможности, улучшены». Кроме того, «обращение в отношении работников, которые являются украинскими гражданами и которые работают на законных основаниях на территории государства-члена, должно быть свободно от всякой дискриминации по признаку национальности в части условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с гражданами этого государства-члена». Однако в статьях о мобильности трудоспособного населения неоднократно повторена оговорка «принимая во внимание ситуацию на рынке труда в государствах-членах».

Ситуация же на рынках труда такова, что ещё в процессе расширения ЕС 2004–2007 гг. в результате переговоров по главе 2 о свободе передвижения рабочей силы было решено ввести семилетний период после присоединения к ЕС-15 десяти новых государств, в течение которого сохраняются ограничения доступа их трудящихся на рынки труда ЕС-15. Позднее, в рамках переговоров о вступлении Турции ЕС уже в 2005 г. заявил о том, что государства-члены рассматривают возможность ограничить допуск трудящихся на национальные рынки труда уже не на 7 лет, а на неопределённый срок. Вступившая в 2013 г. Хорватия может остаться последней страной, которой по вступлении не пришлось столкнуться с ограничениями на неопределённый срок в сфере свободы передвижения лиц. Принимая во внимание обострение ситуации в странах ЕС после отмены ограничений для трудовой мобильности граждан Болгарии и Румынии в начале 2014 г., можно предположить, что для вновь

вступающих стран правила доступа на рынки труда наиболее развитых стран ЕС будут ужесточены.

В Соглашении неоднократно оговаривается обязательство сторон «обеспечить полностью выполнение» действующих Соглашений об облегчении процедуры получения виз и о реадмиссии, заключённых между ЕС и Украиной в 2007 г. Что касается введения безвизового режима для краткосрочных поездок, СА ограничивается лишь довольно абстрактным обязательством сторон приложить все усилия для прогресса в диалоге о создании условий для отмены этих виз в соответствии с правовыми нормами ЕС<sup>89</sup>. Данная цель определена в качестве «долгосрочной перспективы» и зависит от выполнения Украиной «Плана действий по либерализации визового режима», составленного Евро-союзом для Украины в 2007 г. Документ не включён в СА, поэтому его реализация не зависит от вступления в силу СА. В Соглашение об ассоциации включены некоторые положения «Плана действий», например, те, что относятся к миграции, предоставлению убежища, охране границ. Стороны отметили важность совместного регулирования миграционных потоков, поддержания всестороннего миграционного диалога и эффективного выполнения принципа интегрированной (совместной) охраны границ. В мае 2014 г. Верховная Рада приняла четыре оставшиеся законопроекта, необходимые для перехода ко второй (имплементационной) фазе Плана действий по упрощению визового режима с ЕС: законопроекты, касающиеся совершенствования сферы защиты прав беженцев, борьбы с коррупцией, деятельности омбудсмана по защите персональных данных, а также противодействия дискриминации на Украине. Последний вызвал особенно много нареканий общественности, так как считается первым шагом на пути признания в стране однополых браков.

Предотвращение и противодействие международной преступности также одна из значимых частей СА, посвящённых сотрудничеству по внутренним делам и юстиции. Стороны принимают обязательства ввести уголовную ответственность за действия преступного характера и оказывать взаимную поддер-

---

<sup>89</sup> Отметим, что Украина в 2005 г. в одностороннем порядке уже ввела безвизовый режим для краткосрочных поездок на Украину граждан ЕС.

жку в обнаружении и преследовании преступников в соответствии с установленными стандартами (главным образом, международными конвенциями). Предполагается сотрудничество в рамках Европола.

Раздел включает меры противодействия следующим видам преступлений: 1) контрабанда и торговля людьми и огнестрельным оружием, незаконный оборот наркотиков; 2) контрабанда товаров; 3) экономические преступления, в том числе, в области налогообложения; 4) коррупция как в частном, так и государственном секторах; 5) подделка документов. К тому же, положения о сотрудничестве по предотвращению и противодействию преступлениям определенного вида, которые несут угрозу международной безопасности (терроризм и финансирование терроризма), включены в раздел о политическом диалоге.

В разделе также содержится ряд положений о правовом сотрудничестве в гражданской и уголовной сфере на основе принципа правовой определённости и права на объективное судебное разбирательство, а также выполнения международных конвенций. Среди приоритетных направлений – взаимная правовая помощь и экстрадиция, признание статуса Международного уголовного суда (для этого придётся изменить текст Конституции Украины)<sup>90</sup>, а также сотрудничество с агентством ЕС Евроюст, координирующим деятельность национальных полицейских, судебных ведомств и прокуратур.

Взаимная помощь судебных и правоохранительных органов представляется особенно чувствительным политическим вопросом взаимоотношений ЕС и Украины. Она требует высокой степени доверия между сторонами и на государственном уровне, и на уровне сотрудников правоохранительных и судебных ведомств. 1 декабря 2014 г. на Украину прибыла консультативная группа из 50 экспертов Евросоюза для помощи украинскому

---

<sup>90</sup> В связи с тем, что ст. 4(2) Статута определяет, что Суд может осуществлять свои функции и полномочия на территории любого государства-участника, ст. 17 определяет порядок принятия к производству дел, когда национальное государство не желает или не способно возбудить уголовное преследование и вести расследование должным образом. (См.: Подшибякин А.С. Римский Статут и решение проблем его ратификации отдельными государствами. Вестник МГИМО, 2008, № 3. С. 69).



правительству с целью усилить борьбу против нарушений прав человека и противодействовать коррупции в судах и органах правопорядка.

Важно отметить, что положения упомянутых разделов Соглашения об ассоциации обозначены как обоюдные обязательства. В то же время не только ЕС, но и сама Украина признаёт фактическое неравенство сторон с точки зрения уровней развития сфер, относительно которых приняты эти обязательства. Следовательно, обязательства понимаются скорее как односторонние, адресованные в основном к Украине, а не к ЕС. Речь идёт таким образом и о подтягивании Украины к уровню Евросоюза. Однако Украина, принимая во внимание существующие у стран ЕС проблемы с выполнением собственных обязательств по имплементации *acquis*, надеется участвовать, насколько возможно для страны, не входящей в Евросоюз, в процессе принятий решений в ЕС, а также в совместных действиях.

Ряд законов, соответствующих европейским стандартам, Украина уже приняла. Работа по адаптации национального законодательства к *acquis* продолжается с помощью европейских экспертов. Однако остаётся большой массив необходимых изменений в национальном законодательстве, включая внесение поправок в Конституцию страны.

### **Выводы и рекомендации**

1. Адаптация украинского национального законодательства в соответствующих сферах будет проходить без существенных трудностей, однако выполнение новых законов останется проблемой. В целом, выполнение требований СА и переговорного процесса по главам 23-24 займет много времени, как и в случае со странами-кандидатами на вступление в ЕС.

2. Продвижение к режиму отмены шенгенских виз для граждан Украины потребует эффективного выполнения Соглашения о реадмиссии с соседними странами, в том числе, с Россией. Между тем, реадмиссия – один из проблемных вопросов в отношениях Украины и России. Украина недовольна отказом России впускать на свою территорию нелегалов из третьих стран, попавших на Украину из России. Россия же мотивирует своё нежелание во многих случаях отсутствием доказательств того,

что нелегальные иммигранты въехали на Украину именно из России.

3. Положения СА и главы 2 о свободе передвижения не дают украинцам шансов в современных условиях улучшить перспективы найма в странах ЕС, поэтому Россия остаётся привлекательной для трудоустройства граждан Украины.

*Н.Б. Кондратьева\**

## **ВЫГОДЫ И ИЗДЕРЖКИ ЕВРОПЕЙСКОГО ВЫБОРА УКРАИНЫ**

В апреле 2014 г. Европейский парламент в своей очередной резолюции отметил, что Украина, а также Грузия и Молдавия, могут подать заявку на вступление в ЕС. Осенью 2014 г. Президент Украины П. Порошенко изложил программу из 60 пунктов «Стратегия 2020», цель которой – подготовка страны к подаче заявки на вступление. Той же осенью вступило в силу Соглашение об ассоциации Украины и ЕС. Наконец, Ж.-К. Юнкер, вступивший в должность Председателя Европейской комиссии в ноябре 2014 г., в своей предвыборной речи подтвердил настрой ЕС на тесное сотрудничество с Украиной на ближайшие пять лет. Каковы же выгоды и издержки интеграционного сближения сторон?

### **Общие положения по процедуре вступления**

Договор о Европейском Союзе гласит, что любая европейская страна может подавать заявку на членство, если разделяет демократические ценности ЕС и считает своим долгом содействовать их утверждению. Положение было конкретизировано на заседании Европейского совета в Копенгагене в 1993 г., а именно: страны, желающие присоединиться должны иметь:

- стабильные институты, гарантирующие демократию, верховенство закона, уважение прав человека и защиту меньшинств;
- конкурентную в рамках ЕС рыночную экономику;

---

\* Кондратьева Наталия Борисовна, к.э.н., руководитель Центра экономической интеграции ИЕ РАН.

– способность брать на себя и эффективно выполнять обязательства членства, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

Соответствие кандидата Копенгагенским критериям логично вытекает из результатов переговорного процесса с ним. Предметом переговоров выступают условия и сроки принятия кандидатом существующих в ЕС норм и правил (так называемого *acquis communautaire*). Для этого в пределах всего объёма *acquis* выделяют 35 основополагающих областей европейской общей политики, называемых главами переговоров. Обсуждению подлежат также суммы финансового поощрения кандидата со стороны бюджета ЕС и переходные положения, которые могли бы дать действующим членам время на то, чтобы адаптироваться к новичку (чаще всего речь идёт об отсрочках по доступу стран-новичков к рынку труда).

В ходе переговоров Европейская комиссия следит за прогрессом кандидата в применении законодательства ЕС и даёт дополнительные указания по выполнению условий присоединения. Комиссия также держит Совет ЕС и Европарламент в курсе переговорного процесса.

Кандидата принимают в ЕС только тогда, когда закрыты все главы переговоров, то есть, во-первых, имплементацию в национальную правовую систему норм и правил ЕС производят ещё до момента вступления, во-вторых, показывают на деле, что кандидат имеет убедительные гарантии готовности к полноценному членству в ЕС. Последнее означает, что вступающее государство не будет хронически нарушать европейское право, саботировать и налагать вето на решения, принимаемые в интересах ЕС, наконец, не будет иждивенцем, а способно подтягивать своё благосостояние к среднему по ЕС уровню. В конечном итоге требуется также согласие на вступление в ЕС от граждан страны-кандидата, утверждённое в национальном парламенте или на референдуме. Ежегодно Еврокомиссия формирует отчёт о готовности кандидата к вступлению в ЕС на основе текущего состояния национальной экономики и государственного устройства.

Для оценки лояльности ЕС при составлении подобных отчётов по отношению к действующим кандидатам, убедителен

пример Сербии. По данным октябрьского 2014 г. отчёта о готовности этой на внешний взгляд благополучной страны к вступлению в ЕС, о скором присоединении речь даже не идёт. По мнению официального ЕС, Сербия показывает слабый прогресс в деле формирования рыночной экономики. В отчёте сказано, что стране необходим широкий спектр структурных реформ, начало которым положено с принятием законов о трудовой деятельности, приватизации и банкротстве. В противном случае, будучи в рамках союза она не справится с его конкурентным давлением.

Далее указано, что значительные усилия потребуются, чтобы сократить государственные расходы и восстановить бюджетную устойчивость. Особо подчёркнуто, что для поддержания экономического роста потребуется снизить долю низкоэффективного государственного сектора, продолжить приватизацию, рационализировать государственную помощь и совершенствовать управление государственными предприятиями. ЕС не удовлетворён результатами в налоговой и инвестиционной сферах, а также в сфере банковского кредитования. Отмечается также чрезмерный бюрократизм государственных структур по отношению к предпринимательству, неэффективность системы образования и падение численности учащихся.

Пример Сербии показывает, что планка претензий весьма высока. Соответственно, подготовка страны к вступлению вызовет повышенные издержки в связи с удовлетворением выдвинутых ЕС претензий. В случае с Украиной, кризис в экономике и политической сфере которой лишь усугубляется, невозможно прогнозировать не только содержание подобных претензий, но и начало переговоров.

#### **Финансовое поощрение кандидатов и стран соседства**

Следует отметить, что законодательство по конкуренции превращает Евросоюзу такую поддержку, которая могла бы нанести вред конкурентоспособности самого ЕС. Так, невозможна поддержка рентабельных, экспортоориентированных предприятий, предприятий и работников государственной сферы, естественных монополий и т.п. В результате ЕС ограничивается технической помощью, иными словами, методической, интеллектуальной помощью в проведении реформ, а также минималь-

ной инвестиционной поддержкой инфраструктуры общеевропейского значения. В частности, Для этого в рамках бюджета ЕС существует расходная статья, именуемая Инструмент для подготовки к вступлению (IPA). За период 2007–2013 гг. его расходный потенциал составил 11,5 млрд евро. На период 2014–2020 гг. (IPA II) запланировано израсходовать немногим больше – 11,7 млрд. Текущие бенефициары: Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Исландия, Косово, Черногория, Сербия и Турция. Если разделить эти деньги поровну между нынешними кандидатами, то получится немногим больше 1 млрд на каждую страну, причём не на год, а на семь лет. В реальности же, больше половины отдают Турции, на другие страны остальных делят остатки.

Этих ресурсов достаточно для того, чтобы разъяснить странам-кандидатам цели ЕС, права и особенно обязанности, которые они приобретают в связи с членством в ЕС. Денежные средства в основном идут программы повышения квалификации и методики внедрения европейских стандартов в таких сферах, как господдержка экономики и госзакупки, техническое регулирование, стандартизация, энергоснабжение, транспорт, охрана окружающей среды, законодательная, налоговая и судебная системы, сельское и жилищно-коммунальное хозяйство, профессионально-техническое образование, защита прав интеллектуальной собственности и т.п.

Понятно, что в случае Украины получение статуса кандидата в члены ЕС потребовало бы гораздо больше затрат для сближения стандартов (в сферах безопасности, здоровья людей и охраны окружающей среды требуется унификация со стандартами ЕС). Эти расходы лягут не на ЕС, а на национальный бюджет и налогоплательщиков. Евросоюз трактует их не как бремя и издержки, а как неизбежность, основываясь на том, что в конечном итоге жизнь по европейским стандартам принесёт желаемые блага и выгоды.

Пока же Украина не имеет статуса кандидата, конкретную финансовую поддержку со стороны ЕС Украине можно оценивать только по линии восточного крыла Европейской политики соседства – Восточного партнёрства (цель партнёрства анало-

гична политике расширения – экспорт европейской модели, но связанное с этим жёсткое требование соблюдать европейское право отсутствует).

В целом, из бюджета ЕС до 2020 г. на политику соседства запланированы расходы (соответствующая статья именуется Европейский инструмент соседства) в размере 1 млрд евро в год. На 2014 г. запланированная помощь Украине составила 365 млн. Линия финансирования была названа «Государственный строительный контракт». 13 июня 2014 г. Европейская комиссия объявила о первой выплате по этой программе на сумму 250 млн. Решение о второй выплате (105 млн), закрывающей год было увязано с прогрессом в борьбе с коррупцией, совершенствованием управления государственными финансами, конституционной и избирательной реформой. Размер завершающего платежа зависит от лояльности Европейской комиссии и от того, насколько доказательным будет прогресс государства-получателя в деле реформ.

Надо сказать, что для продвижения Соглашения об ассоциации Европейская комиссия в марте 2014 г. объявила о намерении обратиться к международным финансовым институтам за поддержкой с целью обеспечить более существенное финансирование программ стабилизации на Украине. Предполагалось, что размер помощи при вступлении в силу и дальнейшем прогрессе реформ может достигнуть 11 млрд евро в течение следующих семи лет.

Кроме того, Европейская комиссия приняла решение по двум программам макрофинансовой помощи в форме кредитов. В мае 2014 г. из первой программы (максимальная сумма ассигнований по которой может составить 610 млн) был переведён транш в 100 млн евро. 500 млн было выплачено в июне из средств второй программы (общий объём ассигнований по которой составляет до 1 млрд евро).

Указанные макрофинансовые программы были призваны помочь Украине покрыть часть своих насущных потребностей во внешнем заимствовании. Согласно упомянутому принципу финансовой обусловленности, выплата следующих траншей поставлена в зависимость от успехов в проведении экономических

реформ в пяти сферах – борьба с коррупцией, торговля и налогообложение, энергетика, финансовый сектор. Эти условия, а именно помощь в обмен на реформы, были изложены в меморандуме о взаимопонимании между МИД Украины и ЕС 30 апреля 2014 г.

### **Главы переговоров по торговле и конкуренции**

Неслучайно, из 35 глав переговорного процесса большинство относится к нормам, регулирующим сферы внутренней экономической политики и призванные обеспечить исполнение второго копенгагенского критерия. Дело в том, что в основе европейской интеграции лежит единый внутренний рынок (ЕВР) и его нормы. Количество вступивших в силу директив и регламентов, имеющих непосредственное отношение к регулированию ЕВР, измеряется тысячами. Нормы сложны как по части имплементации в национальное право, так и по части исполнения. Ежегодно Еврокомиссия разбирает многочисленные нарушения действующих директив. Нарушителями по тем или иным причинам становятся и новички, и старожилы. Никто в институтах ЕС не желает получить ещё одного нарушителя, поэтому уже на этапе подготовки ответственные лица следят за тем, чтобы кандидат максимально адаптировал своё законодательство к европейскому праву.

В ходе переговорного процесса страна-кандидат должна совершить рывок в сторону соответствия принятой в ЕС модели экономического развития. В её основу положены два универсальных принципа либерализации рынков – создание новых торговых и миграционных потоков и предупреждение недобросовестной конкуренции. Она также предполагает использование принципов, которые не будучи непосредственно рыночными, оказывают значительное влияние на конкурентоспособность и рынок – защита прав потребителя, условий труда и окружающей среды. Рассмотрим содержание некоторых глав.

#### *Глава 1. Свобода передвижения товаров*

Принцип свободного движения товаров внутри границ союза означает, что государства-члены ЕС и их акторы не должны создавать барьеры для продажи товаров и препятствовать передвижению товаров. Важнейшую роль играют принципы

взаимного признания стандартов и норм, а также запрет дискриминации. Основное назначение принципа взаимного признания – сокращать издержки экономической деятельности, связанные с приобщением к требованиям целевых рынков, расширять палитру предлагаемых товаров и услуг, способствовать конкуренции, создавать возможности для обмена технологиями и закрепления передового опыта.

Цель гармонизации (предусматривающей подтягивание «отстающих» норм до уровня передовых) заключается в приобретении выгод, которые возникают в результате повышения качества и конкурентоспособности товаров и услуг. Среди таких выгод – гарантированный доступ на все рынки в пределах интеграционного пространства; повышение шансов получить прибыль; возможность занять лидирующие позиции в тех экономических нишах, где востребованы используемые при гармонизации подходы; снижение остроты конкуренции со стороны стран с низкими нормативными требованиями.

Запрет дискриминации направлен на борьбу с количественными ограничениями при обмене факторами и результатами экономической деятельности.

Наравне с вышеперечисленными применяют и так называемые нерыночные принципы: улучшение условий труда; защита интересов потребителей, жизни, здоровья людей, окружающей среды, общественной морали, безопасности, культурных и исторических ценностей. Действие этих принципов в известной степени противоречит рыночным правилам. В результате передвижение товаров, услуг и лиц по пространству ЕВР, объявленное свободным, в значительной степени подвержено всякого рода ограничениям. В частности, статья 114.3 Договора о функционировании ЕС гласит: «Предложения Комиссии ... касающиеся вопросов здравоохранения, безопасности, охраны окружающей среды и защиты потребителя, базируются на требованиях высокого уровня защиты и принимают во внимание, в частности, все новейшие данные научных исследований. В рамках своих полномочий к этой же цели стремятся Европейский парламент и Совет». Таким образом, при организации торговли на пространстве ЕВР институты ЕС ориентируются на максимально высо-



кую планку требований к товарам, услугам, производству и выходу продукции в обращение.

Рыночные и нерыночные принципы конкретизированы в обширной нормативно-правовой базе, обеспечивающей технические и общие характеристики продуктов, допускаемых к продаже на территории ЕС. Кроме того, страна должна следовать нормам в сфере стандартизации, оценки соответствия, аккредитации, метрологии и надзора рынка.

В зависимости от категории товара существуют различные процедуры проверки соответствия: от самой простой (декларирования), до сложных, включая проверку всех партий товара и производственного процесса (для сельскохозяйственного производства – ветеринарные и фито-санитарные проверки и проверки соответствия содержания скота нормативам по охране животных). Товары, не прошедшие оценку соответствия европейским стандартам, могут быть проданы только в пределах своего национального рынка, но доступ на пространство единого рынка им закрыт. Однако европейские нормы в сфере защиты жизни человека, животных и окружающей среды всё чаще переходят из разряда добровольных в разряд обязательных к исполнению и на национальных рынках.

Для украинских товаропроизводителей давно не секрет, что перечисленные выгоды относятся к категории потенциальных, в то же время риски либерализации условий торговли товарами, среди которых главный – утрата собственного рынка сбыта, – вполне реальны.

#### *Глава 2. Свобода передвижения услуг*

Данный принцип означает, что государство не должно препятствовать трансграничному передвижению услуг внутри ЕС. Разумеется, и в этой сфере свободу передвижения предоставляют только после исполнения государствами и экономическими операторами множества условий. Главное из них – соблюдение общих квалификационных (образовательных) стандартов ЕС по всем профессиям. Цель наднационального регулирования – сократить угрозу «социального демпинга» со стороны отстающих государств и добиться исполнения гармонизированных требований к качеству услуг.

Что касается услуг общеэкономического характера, то ставится задача последовательно уменьшить размер «суверенных прав» естественных монополий. Например, в сфере почтовых услуг, к важнейшим положениями европейского права относятся: во-первых, обязанность государств обеспечить доступность национальной почтовой службы как минимум пять дней в неделю; во-вторых, соблюдать сроки выполнения трансграничных заказов: 85% корреспонденции должно быть передано адресату в течение трёх дней.

Риски либерализации рынка услуг для украинских экономических операторов подобны рискам, возникающим при либерализации товарных рынков: они могут реально утратить национальный рынок.

#### *Глава 5. Рынок госзакупок*

Цель ЕС в данной сфере – соблюдение принципа прозрачности сделок в сфере государственных заказов для того, чтобы повысить уровень конкуренции, изжить фаворитизм и скрытые формы господдержки национальных предприятий. Соответственно, государство-кандидат, как и государства-члены, берёт на себя обязательство уведомлять рынок о своих намерениях в отношении госзаказа в текущем бюджетном году и приглашать предприятия со всего ЕС подавать заявки на исполнение госзаказов на основе открытого конкурсного отбора. При выборе подрядчиков допускают лишь два критерия – ценовой и качественный (технические и экологические достоинства исполнения заказа). Ясно, что здесь выгоды для украинских подрядчиков возможны только при удовлетворении условиям качества.

Общие правила, сформулированные в главах 1, 2, 5, применяются на условиях их сопряжённости с содержанием глав, посвящённых сельскохозяйственной, транспортной, энергетической и другим проблемам, где определяются нормы организации конкретных рынков.

#### *Глава 11. Сельское хозяйство*

Цель переговорного процесса – подготовка к соблюдению правил организации рынка всей номенклатуры сельскохозяйственных продуктов с учётом недопустимости перепроизводства сельскохозяйственной продукции в ЕС. Распространение на

страну норм Общей сельскохозяйственной политики означает возможность пользоваться сельскохозяйственными субсидиями и аграрными платежами в обмен на соблюдение норм по развитию сельской местности, сельского хозяйства, а также ветеринарных и фитосанитарных норм, наконец, создание системы управления и контроля качества.

Учитывая высокую долю аграрного сектора в экономике Украины, ЕС столкнётся с необходимостью финансировать его обустройство на условиях общей сельскохозяйственной политики, что рискует привести к росту расходов в ущерб другим статьям общего бюджета ЕС.

#### *Глава 12. Безопасность продуктов питания, ветеринарная и фитосанитарная политика*

Общая политика безопасности пищевых продуктов устанавливает правила гигиены при производстве продуктов питания, ветеринарные нормы для сохранения здоровья скота, нормы кормления животных, правила оценки качества семян и контроля средств защиты растений. Украине необходимы значительные ресурсы, чтобы соблюдать европейские требования и контролировать их исполнение.

#### *Глава 14. Транспортная политика*

Транспортное законодательство ЕС направлено на развитие внутреннего рынка, поощряя безопасные, эффективные и экологически чистые транспортные услуги. Доступ транспортировщиков страны-кандидата на европейский рынок открывается по получении сертификата соответствия техническим стандартам, стандартам безопасности потребителей и трудовым стандартам. Страна-кандидат также должна открыть свое пространство для европейских транспортировщиков, соблюдающих вышеуказанные нормативы.

Таким образом, для украинских транспортировщиков возникает риск сужения собственного рынка до объёмов, невостребованных западными транспортировщиками.

#### *Глава 22. Региональная политика*

Государство-кандидат адаптируется к правилам составления, утверждения и реализации программ, финансируемым из структурных фондов общего бюджета ЕС. Государство должно

иметь организационную структуру и адекватный административный потенциал, чтобы обеспечить программирование, мониторинг, экономически эффективное управление и финансовый контроль и нести ответственность за реализацию программ. В противном случае, ассигнования остаются в бюджете ЕС.

Главные получатели фондов региональной политики ЕС (Европейского фонда регионального развития и Фонда сплочения) – Польша и Испания в силу большой территории и высокой численности населения (суммарные ассигнования общего бюджета ЕС этим странам составили по линии регионального развития в период 2007–2013 гг., соответственно 60 и 32 млрд евро). Таким образом, Украина с момента вступления в ЕС вполне может рассчитывать на крупные ассигнования по линии территориального развития размером в 5-7 млрд евро в год. К этим ассигнованиям стоит прибавить примерно такие же отчисления из Европейского сельскохозяйственного фонда. Наконец, на схожие по объёмам ассигнования (правда, в форме кредитов) способен внебюджетный инструмент ЕС – Европейский инвестиционный банк. Проблема состоит в том, что потребуются сократить ассигнования, представляемые другим получателям, что может стать камнем преткновения на пути Украины в ЕС.

В общем итоге Украина столкнётся с необходимостью открыть свой рынок и большим количеством трудновыполнимых условий доступа украинских экономических операторов на европейский рынок. На пространстве ЕАЭС пока нет столь жёстких условий доступа, хотя и здесь политика нетарифного регулирования становится всё более похожей на политику ЕС. Со своей стороны ЕС также столкнётся с рядом трудностей в адаптации сфер своей внутренней политики к условиям членства Украины в ЕС.

### **Экономическая часть СА Украины с ЕС**

Соглашение предусматривает постепенное исполнение Украиной экономической части *acquis communautaire*, включая вопросы торговли и энергетики. Цель – сделать украинский рынок более открытым для экономических операторов из Евросоюза, а принципы функционирования украинской экономики удобными для национальных потребителей и трудящихся. Чтобы спо-

способствовать началу действия Соглашения, Европейская комиссия с 11 марта до 1 ноября 2014 г. ввела временный беспошлинный режим ввоза украинского экспорта в страны ЕС.

В сфере торговли Соглашение об Ассоциации предполагает постепенную отмену таможенных пошлин: в идеале украинские промышленные товары становятся более конкурентоспособны по цене, соответственно, могут быть проданы в большем объёме и с большей гарантией. В отношении сельскохозяйственных товаров также отменяется импортный сбор, который ранее повышал цены ввозимой из Украины продукции до европейского уровня. Деньги за обнуление европейских пошлин недополучит общий бюджет ЕС, выигрыш же получают потребители в ЕС, так как не будут переплачивать за товар. Выгода украинских производителей складывается из увеличения их доли на рынке пропорционально снижению цены товаров. То же самое можно сказать относительно европейского экспорта на Украину: от обнуления украинских пошлин европейский экспорт дешевеет, доля его на рынке растёт пропорционально снижению стоимости и, соответственно, способствует повышению покупательной способности населения. В то же время украинский бюджет лишается таможенных доходов.

На практике выигрыш украинских производителей становится возможным только в случае, если ЕС ослабляет режим квот на украинские сельскохозяйственные товары (главным образом на зерно). В настоящее время ослабление режима не предусмотрено. Что касается промышленного экспорта (главным образом сталь, чугун, металлолом), то после вступления Украины в ВТО он и не квотируется. Однако украинская сталь (конкурентоспособная в связи с низкой стоимости энергии) в случае массированного прорыва на европейский рынок может создать повод для антидемпинговых расследований в отношении украинских компаний.

Ассоциация с Евросоюзом ничего не даёт Украине и в плане послабления режима нетарифного регулирования. Все сертификационные процедуры, проверки качества, соответствия нормам ЕС остаются в силе. Украинские товары должны сначала претерпеть качественные изменения, только тогда они могут быть

гарантированно востребованы в ЕС.

В подтверждение сказанного, за 2014 г. на волне односторонней отмены Евросоюзом таможенных пошлин украинский экспорт в ЕС возрос только на единицы процентов. Одновременно с этим экспорт в Россию сократился на десятки процентов в результате введённых запретов как со стороны Украины, так и со стороны России, что усугубило кризисное положение Украины. Уже одно только это замечание позволяет констатировать, что регресс Украины следует рассматривать не только как экономический парадокс, но и как политическое обстоятельство непреодолимой силы.

Ассоциация Украины с ЕС официальная Россия восприняла, с одной стороны, как фактор ограничения украинского рынка для российских компаний. С другой стороны, она ставит предел расширению Евроазиатского экономического союза в западном направлении. В связи с этим, Россия не стала медлить и довела до украинского руководства своё видение рисков ассоциации. Среди них – большая вероятность роста цен на продовольственные товары, в которые будут включены издержки перехода на евростандарты. Россия предупредила также, что вынуждена будет ввести пошлины на украинские товары и ужесточить пограничный досмотр, отчего ценовая конкурентоспособность украинских товаров снизится.

Такие перспективы побудили бывшего президента Януковича к попятному движению, а именно, переносу сроков заключения договора об Ассоциации. Вероятно, если бы Россия выждала и не препятствовала сближению Украины с ЕС, то, как и в случае со странами ЦВЕ, сохранила бы некоторую часть своих позиций в сегментах, невостребованных Евросоюзом. Однако российские власти не желали больше проигрывать в геополитической игре и довольствоваться малым.

К тому же, антироссийская риторика действующих украинских элит и СМИ не оставляла возможности для нормального хода событий. Украинская молодёжь и определённая часть экономически активного населения западных и центральных областей рассматривали ассоциацию с ЕС как спасение страны, высвобождение её из «болота» коррупции и олигархического ка-

питализма, пусть даже при отсутствии гарантий успеха. С Россией им было не по пути. Официальный ЕС играл на таких общественных настроениях: ассоциацию представляли как способ раскрыть внутренний потенциал Украины через переход на западные стандарты и нормы. Вариант же развития интеграции с Россией подавали как сохранение негативного статус-кво.

По существу, ЕС давал обещания без гарантий успеха. Европейцы фактически проводили захват украинского рынка. Народ же одобрял ассоциацию вслепую, не зная её условий, инструментов справедливого распределения выгод и издержек не предполагалось. Безответственно было также поведение украинских политических элит в ходе этой переориентации, создавшей угрозу политической стабильности, обернувшейся военным противостоянием Востока и Центра. Они не только не смогли сохранить и приумножить украинскую экономику, но обрекли страну на огромные потери, в том числе человеческие.

Уже после государственного переворота в Киеве и заключения новыми украинскими властями СА с ЕС на трёхсторонних переговорах между ЕС, Украиной и Россией в сентябре 2014 г. было решено отложить начало действия экономической части Соглашения до 31 декабря 2015 г. Данная мера была обусловлена, помимо сказанного, ещё и плохим состоянием украинской экономики. В качестве приветственного шага со стороны ЕС в адрес Украины было решено продлить временный беспошлинный режим ввоза украинских товаров. Аналогичный режим для Украины, как страны-члена СНГ, сохранила и Россия.

Беспошлинный режим, однако, Россия предполагает изменить, как только Украина отменит ввозные пошлины в соответствии с Соглашением об ассоциации с ЕС для того, чтобы воспрепятствовать наводнению российского рынка более дешёвыми товарами из ЕС и Украины. К позиции России, считающей нерациональным форсированное открытие отечественного рынка следует отнестись критически. Объективно доля таможенных пошлин в федеральном бюджете весьма существенна (на 2014 г. – 30%<sup>91</sup>, включая экспортные и импортные пошлины). Однако доля ввозных пошлин почти в 5 раз меньше этой вели-

---

<sup>91</sup> Министерство финансов РФ. URL: [http://info.minfin.ru/kons\\_doh.php](http://info.minfin.ru/kons_doh.php).

чины. Отсюда, снижение уровня таможенной защиты, что создало бы к тому же более благоприятные условия для российских потребителей, могло бы рассматриваться как допустимая уступка и своевременный в геополитическом смысле шаг.

#### **Выводы и рекомендации:**

1. Рынки товаров, капиталов и труда нуждаются в потеплении политического климата и позитивных новостях. Данное соображение не противоречит жёсткой российской позиции в чувствительных вопросах, но необходимо для восстановления отношений партнёрства РФ-ЕС, накопленных за последние пятнадцать лет. Продолжение же обмена санкциями противоречит интересам экономических и финансовых акторов и потребителей.

2. Нынешнее украинское руководство проводит политику сближения с ЕС, подтверждённую в национальной «Стратегии 2020» осенью 2014 г. Вместе с этим уместно в публичных заявлениях представителей российских властей постоянно подчёркивать, что Россия никогда не отказывалась от своего стремления создать зону свободной торговли с ЕС и общее экономическое пространство от Лиссабона до Владивостока. Это стремление закреплено в действующей Концепции внешней политики страны.

3. Было бы важно на всех политических форумах напоминать о либеральном характере Евразийского экономического союза, нормативно-правовая база которого развивается в полном соответствии с принципами ВТО. Рационально было бы донести позицию ЕАЭС относительно широких возможностей для торговли и инвестиций на этом интеграционном пространстве. Необходимо настаивать на признании Евросоюзом факта передачи от России к Евразийской экономической комиссии полномочий для ведения торговых переговоров с внешними партнёрами. Наконец, решительно отметить обвинения в протекционизме как беспочвенные и напоминать, что ставки таможенного тарифа в Таможенном союзе в 2014 г. не увеличились ни по одной позиции.

4. Для России было бы полезно учитывать, что Белоруссия и Казахстан с созданием Таможенного союза вынуждены были поднять пошлины на многие товары практически с нуля. Соот-



ветственно, ожидаемая либерализация торговли на европейском направлении отвечает интересам союзников России по ЕАЭС.

5. Следовало бы определить секторы российской экономики, которые без риска для национальной стратегии импортозамещения могут быть открыты для международной конкуренции в первую очередь. Необходимо рассчитать негативный эффект для федерального бюджета от перехода на режим ЗСТ с ЕС в этих секторах экономики и предусмотреть возможности для компенсации потерь по линии других доходных статей, учитывая несомненно положительный эффект от ЗСТ для российских потребителей. Необходимо также подумать о том, на какие переходные периоды по чувствительным товарам Россия могла бы пойти (по аналогии с Соглашением об ассоциации Украины и ЕС эти периоды могут быть весьма продолжительными – до десяти и более лет).

6. Среди российских озабоченностей, связанных с этим Соглашением, следует выделить факты и риски ухудшения режима торгово-инвестиционного взаимодействия РФ на европейском направлении<sup>92</sup>. В том числе:

- отклонение потоков украинского экспорта с рынка России на рынок ЕС;
- удорожание украинского экспорта в Россию;
- возникновение тарифных и нетарифных барьеров на пути российского экспорта в Украину;
- переадресовка возможных инвестиций из Евросоюза с России на Украину;
- переориентация Украины с российских на европейские товары, услуги и инвестиции;
- затоваривание российского рынка украинской продукцией в силу невозможности реализовать её на европейском рынке, наносящее ущерб интересам отечественных производителей;
- дополнительные расходы на обустройство российской таможни на украинской границе с целью не допустить реэкспорт

---

<sup>92</sup> Взгляд на ряд последствий Соглашения об Ассоциации для экономики России представлен в исследовании Института современного развития «Тупик борьбы интеграций в Европе». М., 2014. URL: <http://www.insor-russia.ru/files/INSOR20140620.pdf>.

европейских товаров без уплаты таможенных пошлин.

7. Вместе с тем, по нашему мнению, российскому государству не следует отменять действующий режим ЗСТ между Россией и Украиной в случае вступления в силу экономической части Соглашения об Ассоциации Украины и ЕС, поскольку это противоречит, если не нормам, то духу ВТО. Соответственно, к данной мере России следует прибегнуть лишь в самом крайнем случае, когда эффект защиты будет обоснован соображениями безопасности государственной системы или сохранения платёжного баланса.

8. Российским экспортёрам сейчас важно адаптироваться к постепенному переходу Украины на европейские стандарты качества продукции, нормы охраны труда и окружающей среды. В целом же России необходимо неуклонно повышать качество своей продукции и присутствие в международных организациях по стандартизации. Наряду с этим, следует учитывать, что стандартизация в ЕАЭС в определённой части развивается зеркально, с учётом достижений ЕС в этой области. Но важно то, что создаются собственные процедуры сертификации и оценки соответствия. Целесообразно и впредь развивать евразийскую стандартизацию по параллельной траектории с тем, чтобы, с одной стороны, снижать издержки приобщения к разным рынкам, но с другой стороны, не допускать одностороннего открытия рынка ЕАЭС и подмены евразийской системы стандартизации на европейскую.

*Н.Ю. Кавешников\**

## **УКРАИНА И ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО РЫНКА ЕС**

Адаптация Украины к энергетическому рынку ЕС проходит в рамках Энергетического сообщества. Энергетическое сообщество объединяет, с одной стороны, Евросоюз, с другой – страны-партнёры: балканские страны, Молдову и Украину, а также

---

\* Кавешников Николай Юрьевич, к.полит.н., ведущий научный сотрудник ИЕ РАН.

три страны-наблюдателя – Турцию, Армению и Норвегию. С создания Энергетического сообщества в 2005 г. Украина была страной наблюдателем, а в 2010 г. присоединилась к сообществу в качестве полноправного члена. Цель Энергетического сообщества – распространение на территорию стран-партнёров законодательства Евросоюза в области энергетики (а также охраны окружающей среды и конкуренции в части, касающейся энергетического сектора) и либерализация энергетических рынков стран-партнёров в соответствии с моделью Евросоюза.

Следует отметить, что Энергетическое сообщество не имеет юридических инструментов, посредством которых можно было бы заставить Украину выполнять свои обязательства. В качестве средств давления Энергетическое сообщество имеет возможность приостановить финансовую помощь стране-партнёру (весьма скромную по суммам) и попытаться оказать политическое воздействие как неформальными способами, так и посредством открытия «процедур о нарушении». Финансовую помощь Украине Энергетическое сообщество приостановила ещё несколько лет назад. В 2013 – первой половине 2014 г. Энергетическое сообщество инициировало против Украины четыре формальных «процедуры о нарушении» по поводу: механизма распределения мощности в электрических интерконнекторах со странами ЕС и Молдовой, неисполнения директивы о содержании серы в топливе, отсутствия национального плана в области возобновляемой энергетики, отсутствия соответствующего требованиям ЕС законодательства о регулировании государственной помощи.

В то же время Энергетическое сообщество по сути исполняет функции внешнего управления, разрабатывая проекты украинских законов. Например, Отчёт Секретариата Энергетического сообщества сообщает, что «для транспозиции (в законодательство Украины) Третьего энергопакета Секретариат направил в Министерство энергетики и угольной промышленности проект газового закона»<sup>93</sup>. Впоследствии Секретариат Энергетического сообщества отслеживает принятие своих предложений орга-

---

<sup>93</sup> Annual Implementation Report. Energy Community Secretariat. 1 August 2014. P. 176.

нами власти Украины и исполнение их. Сам процесс принятия украинскими властями предлагаемых извне законопроектов обеспечивается политическим давлением со стороны учредителей Энергетического сообщества: Европейского союза и его стран-членов.

На Украине принято законодательство, имплементирующее правила ЕС в области энергетического рынка, и уже действует Второй энергопакет, законодательство ЕС 2000-х г. в области охраны окружающей среды, возобновляемой энергетики и энергоэффективности. Однако реформы на практике буксуют. Не имплементирован Третий энергопакет ЕС, положения о статусе и полномочиях госрегулятора, последние документы ЕС в области ВИЭ и энергоэффективности (подробнее см. таблицу 1). Отсутствует мониторинг и контроль за качеством исполнения законодательства. В частности, энергетические компании не раскрывают информацию о свободных транспортных мощностях и мощностях хранения. Закон об альтернативном топливе не выполняется в связи с отсутствием подзаконных актов.

Одна из причин торможения адаптации законодательства Украины к стандартам Евросоюза – недостаточное взаимодействие между ветвями власти и отдельными органами исполнительной власти. К примеру, Государственное агентство по энергоэффективности и энергосбережению ещё в середине 2013 г. разработало Национальный план действий в области возобновляемой энергетики и Национальный план действий в области энергоэффективности. Однако правительство Украины документы до сих пор не одобрило. Эксперты отмечают недостаточное участие в разработке законодательства делового сообщества и структур гражданского общества, что ухудшает качество принимаемых нормативных актов.

Не только практика применения, но иногда и содержание вновь принимаемых законов нарушают требования директив Евросоюза. Например, украинский закон «О принципах функционирования рынка электроэнергии» допускает перекрёстное субсидирование<sup>94</sup>. А проект закона о государственном регулирова-

---

<sup>94</sup> ИК НЭТ. Рынок электроэнергии в Украине. URL: <http://iknet.com.ua/rynok-elektroenergii-v-ukraine.html>.

нии в энергетическом секторе наделяет госрегулятора меньшими полномочиями, нежели того требуют стандарты Евросоюза<sup>95</sup>.

Имели место случаи, когда исполнение обязательств перед Энергетическим сообществом власти Украины использовали в качестве оправдания законов, отвечающих интересам олигархических групп. Например, принятое в апреле 2010 г. решение отменить монополию «Нафтогаза» на импорт газа позволило Д. Фирташу напрямую закупать газ у «Газпрома» по сниженной цене, а план объединения энергосетей Украины и Евросоюза, который позволит увеличить экспорт электроэнергии в ЕС, отвечает интересам Р. Ахметова.

Таблица 1

Имплементация Украиной законодательства Евросоюза  
в области энергетики

Документы	Срок имплементации	Имплементация*
<b>Газовая отрасль</b>		
Directive 2009/73/EC concerning common rules for the internal market in natural gas	01.01.2015	Нет прогресса
Regulation (EC) No 715/2009 on conditions for access to the natural gas transmission networks	01.01.2015	Нет прогресса
Directive 2003/55/EC concerning common rules for the internal market in natural gas	01.01.2012	Имплементировано
Regulation no 1775/2005 on conditions for access to the natural gas transmission networks	01.01.2012	Почти имплементировано
Directive 2004/67/EC concerning measures to safeguard security of natural gas supply	01.01.2012	Имплементировано
<b>Электроэнергетика</b>		
Directive 2009/72/EC concerning common rules for the internal market in electricity	01.01.2015	Нет прогресса
Regulation (EU) № 838/2010 on laying down guidelines relating to the inter-transmission system operator compensation mechanism and a common regulatory approach to transmission charging	01.01.2015	Нет прогресса
Regulation (EC) № 714/2009 on conditions for access to the network for cross-border exchanges in electricity	01.01.2015	Нет прогресса
Directive 2003/54/EC concerning common rules for the internal market in electricity	01.01.2012	Имплементировано
Regulation № 1228/2003 on conditions for access	01.01.2012	Имплементировано

<sup>95</sup> Проект Закона про державне регулювання у сфері енергетики. Z-Україна, 27 декабря 2013 г. URL: <http://zet.in.ua/>.

to the network for cross-border exchanges in electricity		но
Directive 2005/89/EC concerning measures to safeguard security of electricity supply and infrastructure investment	01.01.2012	Имплементировано
<b>Охрана окружающей среды</b>		
Directive 85/337/EEC on the assessment of the effects of certain public and private projects on the environment	01.01.2013	Имплементировано
Directive 1999/32/EC relating to a reduction in the sulphur content of certain liquid fuels	01.01.2012	Имплементировано
Directive 2001/80/EC on the limitation of emissions of certain pollutants into the air from large combustion plants	01.01.2018	Имплементировано
Directive 2010/75/EU on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) – for new plants	01.01.2018	Нет прогресса
Article 4(2) Directive 79/409/EEC, on the conservation of wild birds	01.01.2015	Имплементировано
<b>Возобновляемые источники энергии</b>		
Directive 2009/28/EC on the promotion of the use of energy from renewable sources	01.01.2014	Нет прогресса
Directive 2001/77/EEC on the promotion of electricity produced from renewable energy sources in the internal electricity market	01.07.2011	Имплементировано
Plan for the implementation of Directive 2003/30/EC on the promotion of the use of biofuels or other renewable fuels for transport	01.07.2011	Имплементировано
<b>Энергоэффективность</b>		
Directive 2006/32/EC on energy end-use efficiency and energy services	31.12.2022	Имплементировано
Directive 2010/30/EU on the indication by labeling and standard product information of the consumption of energy and other resources by energy-related products	03.12.2011	Имплементировано
Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings	30.09.2012	Нет прогресса
<b>Нефтяная отрасль</b>		
Council Directive 2009/119/EC imposing an obligation on Member States to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products	01.01.2023	Нет прогресса

\* Оценивается только формальное принятие соответствующего украинского законодательства, но не его практическая реализация.

Сост. по: Annual Implementation Report. Energy Community Secretariat. 1 August 2014; Dixi Group. Ukraine and Energy Community: Still Does Not Fit. 2014.

Анализ законодательства Украины и проводимых в энерге-

тическом секторе реформ (по состоянию на середину 2014 г.) позволяет сделать вывод, что Украина по-прежнему далеко не полностью исполняет свои обязательства перед Энергетическим сообществом.

*А. Габарта\**

## **ОПЫТ ПОДГОТОВКИ ПОЛЬШИ И УКРАИНЫ К ВСТУПЛЕНИЮ В ЕС**

Социально-экономические модели Польши и Украины в последние два десятилетия прошли разную эволюцию. Польша вступила на длинный и сложный путь социально-экономических преобразований, выбрав для себя стратегической целью внешнеэкономического и внешнеполитического курса интеграцию в Европейский союз и в НАТО. Этого курса Польша на протяжении всего этого времени последовательно придерживалась.

Польшу на протяжении трансформационного периода отличала и продолжает отличать ориентация на внешние источники экономического роста, переориентация промышленного производства с внутреннего рынка на внешний, высокий уровень открытости экономики и её вовлечённость в мировое хозяйство, интеграция промышленного сектора в производственные звенья, прежде всего европейских ТНК.

В случае с Украиной вся современная история данного государства в какой-то степени представляет собой поиск своего места в международной политической и экономической системе. Среди экономических и политических элит данной страны отсутствует консенсус по поводу долгосрочного вектора развития страны. Правящие классы Украины так и не смогли выбрать курс, который позволил бы стране достичь устойчивого социально-экономического развития.

В начале 1990-х гг. социально-экономические показатели Украины были сравнимы с польскими. Страна была одной из самых развитых постсоветских республик, обладая большим научным и техническим потенциалом, относительно развитым сель-

---

\* Габарта Анджей, к.э.н., ведущий научный сотрудник ИЕ РАН.

ским хозяйством и промышленностью, образованным населением, квалифицированной рабочей силой. Также как и Польша, Украина – транзитная страна, через которую проходят международные транспортные коридоры из Европы в Россию и страны Азии и Закавказья. Как и Польша, Украина на начальном этапе трансформации национального хозяйства, выбрала модель «шоковой терапии». Однако из-за непоследовательной экономической политики, внутренней политической борьбы, а также конкуренции среди местных элит за передел собственности, экономические преобразования проводились медленно и не всегда в правильном направлении. В результате период реформирования затянулся и привёл к обострению социально-экономических противоречий, резкому сокращению ВВП, падению уровня жизни граждан страны. Негативные последствия этого периода не преодолены до сих пор: Украина никак не может достичь уровня ВВП 1990 г.

Характерной чертой современной экономики Украины стала её сырьевая направленность. В настоящее время она в основном отправляет на экспорт продукты чёрной металлургии – сталь и металлопрокат, доходы от продажи которых служат главным источником пополнения государственной казны. Другим негативным явлением в украинской экономике стало увеличение технологического отставания от развитых стран и высокая материалоемкость национального производства. В противоположность Польше, в Украине сложилась экономика с высоким уровнем монополизации, где крупные компании контролируют узкая группа лиц. Удельный вес государственного сектора в национальном хозяйстве всё ещё значим, особенно в области инфраструктуры и ОПК.

В рейтинге лёгкости ведения бизнеса «Doing Business 2015», публикуемого Всемирным Банком, Польша находится в первой половине рейтинга, занимая 32 место<sup>96</sup>. Такое положение дел свидетельствует о высокой степени зрелости и конкурентоспособности экономики Польши. Согласно методологии, изложенной в докладе «Глобальная конкурентоспособность», публикуемым Всемирным экономическим форумом, Польша находится

---

<sup>96</sup> См.: URL: [http://investorschool.ru/doing\\_business\\_2015](http://investorschool.ru/doing_business_2015).



на этапе перехода от стадии экономики, движимой эффективностью, к стадии, движимой инновациями<sup>97</sup>.

Инвестиционный климат Украины оценивается международными экспертами как недостаточно благоприятный. В рейтинге «Doing Business 2015», Украина занимает 96 место<sup>98</sup>. Одна из основных проблем Украины – политическая и макроэкономическая нестабильность, а также низкая эффективность государственного управления. Также в стране есть трудности с доступом юридических лиц к кредитованию. В Украине сложная и непрозрачная система налогообложения. Согласно докладу «Глобальная конкурентоспособность», Украина продолжает находиться на стадии экономики, движимой эффективностью.

Дорога Украины в ЕС будет очень длинной и тернистой. Сегодня нет уверенности, что данная страна сможет пройти весь путь до конца, проводя, с одной стороны, необходимые, а с другой, болезненные для общества социально-экономические преобразования.

*А.С. Айвазян\**

## **ЮЖНЫЙ КАВКАЗ И УКРАИНСКИЙ КРИЗИС**

Южный Кавказ традиционно представляет собой сферу пересечения интересов глобальных игроков мировой политики. Украинский кризис и последовавшее за ним ухудшение взаимоотношений между ЕС и Россией поставили страны региона в противоречивую ситуацию, вынуждающую их балансировать на стыке интеграции с ЕС и сохранением политических и экономических связей с Россией. Рассмотрим процессы европейской интеграции в Армении, Грузии, Азербайджане и влияние украинских событий на общую ситуацию в регионе.

### **Европейский путь стран Южного Кавказа**

Путь сближения стран Южного Кавказа с ЕС – динамичный, постоянно развивающийся диалог, в котором нет чётко вы-

---

<sup>97</sup> См.: URL: <http://reports.weforum.org/global-competitiveness-report-2014-2015/economies/#economy=POL>.

<sup>98</sup> См.: URL: [http://investorschool.ru/doing\\_business\\_2015](http://investorschool.ru/doing_business_2015).

\* Айвазян Анна Степановна, аспирантка ИЕ РАН.

раженной конечной цели и на который воздействует множество внешних факторов. Интеграция с ЕС подразумевает не только формирование общего торгового пространства, но и решение достаточно широкого спектра проблем, касающихся, среди прочего, энергетической безопасности, функционирования государственных институтов, верховенства права, развития гражданского общества, свободы СМИ, борьбы с коррупцией, культурного сотрудничества, борьбы с бедностью, развития образования, школьных и студенческих программ обмена, решения проблем окружающей среды. Фактически, интеграция с ЕС имеет множество измерений, и в каждом из них прогресс не всегда равнозначен прогрессу в других областях и, тем более, не всегда протекает равномерно и предсказуемо.

Развитие взаимоотношений стран региона с ЕС отличается от отсутствия однозначно определённой стратегии интеграции, как, например, в случае со странами-кандидатами на членство ЕС. Поскольку возможность членства в ЕС можно отнести лишь к весьма отдалённому будущему, то механизм интеграции обеспечивается принципом политической обусловленности. Согласно ему, страны, желающие стать членами ЕС, обязаны подчиняться требованиям, применяемым к странам-кандидатам. Выполнение этого условия для ЕС служит сигналом того, что эти страны готовы вступить в союз<sup>99</sup>. К таким странам относятся такие, как Украина, Грузия, Молдова, Армения, балканские государства и другие страны-партнёры ЕС. Несмотря на то, что на данный момент ЕС не может предложить этим странам членство в союзе, он использует специальные инструменты, которые призваны расширить и углубить связи с подобными странами. В перечень инструментов в частности входят Соглашения об ассоциации.

В кавказском регионе Соглашение об ассоциации было подписано лишь с одной республикой – Грузией, но это не означает, что интеграция ЕС с Арменией или Азербайджаном имеют какие-либо барьеры. Напротив, инструменты ЕС достаточно гибки и разнообразны. При желании сторон они могут быть мо-

---

<sup>99</sup> Schimmelfennig F. Circles And Hemispheres. Differentiated integration in and beyond the European Union. EUSA Conference, Baltimore, May 2013.

дифицированы с учётом взаимных интересов расширения сотрудничества. В частности, речь может идти о различных формах стратегического партнёрства.

Отношения стран Южного Кавказа и ЕС начали развиваться с конца 1990-х гг., когда с Арменией, Грузией и Азербайджаном были заключены Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве. В 2004 г. ЕС принял решение включить страны Южного Кавказа в программу «Политика европейского соседства». За ней в 2009 г. последовала программа «Восточное партнёрство». В 2010 г. были начаты переговоры о заключении Соглашения об ассоциации со странами региона. В 2014 г. из трёх стран Закавказья Грузия не только подписала Соглашение об ассоциации, но и Договор о глубокой и всеобъемлющей зоне свободной торговли, который предусматривает интеграцию рынков, улучшение инвестиционного климата и структурные экономические реформы.

В настоящее время ЕС – основной торговый партнёр кавказских республик. Так, доля ЕС во внешнеторговом обороте Армении составляет 29,7%<sup>100</sup>, Грузии – 27,2%<sup>101</sup>, в случае Азербайджана эта цифра, по данным Европейской комиссии составляет 42,4%<sup>102</sup>. С другой стороны, по показателю прямых иностранных инвестиций в Армению лидирует Россия. Среди крупных проектов, финансируемых российскими компаниями – проект строительства энергоблока Армянской АЭС, строительство Разданской ТЭС, освоение месторождений урановой руды, инвестиции в железнодорожный транспорт<sup>103</sup>. Лидеры по объёму прямых иностранных инвестиций в Грузию являются – члены ЕС: Нидерланды и Люксембург<sup>104</sup>. По прямым иностранным ин-

---

<sup>100</sup> Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]: Armenia. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/armenia>.

<sup>101</sup> Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]: Georgia. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/georgia>.

<sup>102</sup> Официальный сайт Европейской комиссии [Электронный ресурс]: Azerbaijan. URL: <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/azerbaijan>.

<sup>103</sup> Информационное агентство Regnum [Электронный ресурс]: Более половины прямых иностранных инвестиций в экономику Армении приходится на Россию – доклад. URL: <http://www.regnum.ru/news/polit/1624407.html>.

<sup>104</sup> Новости-Грузия [Электронный ресурс]: В 2013 г. объём зарубежных инве-

вестициям в экономику Азербайджана с большим отрывом от остальных стран лидирует Великобритания<sup>105</sup>.

### **Южный Кавказ как центр геополитического противостояния**

Исторически обусловленная связь с Россией и другими странами СНГ, а также достаточно плодотворно развивающееся сотрудничество с ЕС и такими государствами, как Турция, Иран, Китай, создают предпосылки для многовекторной внешней политики Закавказских республик. В то же время это создаёт условия для противоборства России и ЕС в регионе.

Примером может служить политика Армении, которая, вступив в Евразийский экономический союз, вынуждена была отказаться от подписания Соглашения об ассоциации с ЕС. Теоретически возможно сочетание двух проектов одновременно, однако страна была поставлена своими партнёрами по сотрудничеству в условия жёсткого выбора: «или – в Европу или – в Евразийское пространство».

Сложная геополитическая игра в регионе сочетается весьма часто с пропагандистским прикрытием со стороны западных стран с тем, чтобы ввести в заблуждение население и таким образом обеспечить беспрепятственную реализацию интеграционных проектов. Показательно, например, то, что Европейская служба внешнеполитической деятельности выпустила специальный документ, посвящённый «мифам» о Соглашении об ассоциации Грузии с ЕС<sup>106</sup>. В нём достаточно много внимания уделено доказательству того, что Соглашение об ассоциации не является частью геополитической борьбы с Россией и никоим образом не препятствует взаимоотношениям Грузии с Россией.

Важно отметить, что население стран Южного Кавказа не всегда хорошо осведомлено о подробностях тех или иных интеграционных проектов. Например, недавний опрос фонда Сиви-

---

стиций в Грузию составил 942 млн долларов. URL: <http://newsgeorgia.ru/economy/20140825/216904939.html>.

<sup>105</sup> Vesti.az [Электронный ресурс]: Прямые внешние инвестиции в Азербайджан выросли на 27,9%. URL: <http://www.vesti.az/news/190120>.

<sup>106</sup> Европейская служба внешнеполитической деятельности [Электронный ресурс]: Myths about the EU-Georgia Association Agreement. URL: [http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap\\_aa/mythbuster\\_2\\_2014\\_en.pdf](http://eeas.europa.eu/delegations/georgia/documents/eap_aa/mythbuster_2_2014_en.pdf).

литас в Армении<sup>107</sup> показал, что о Соглашении об ассоциации с ЕС слышали около 65% населения Армении (о присоединении к Таможенному союзу знает около 80% населения), 27% опрошенных не знает, какова будет польза от углубления отношений Армении с ЕС, 31% опрошенных не знает также об ущербе, связанном с этим углублением. Интересно, что переговоры о подписании Соглашения об ассоциации длились более трёх лет и начались раньше, чем переговоры о вступлении Армении в Таможенный союз. Тем не менее, общество лучше осведомлено о Таможенном союзе, чем об интеграции с ЕС. Эксперты отмечают похожую ситуацию в Грузии, где население плохо информировано о последствиях Соглашения об ассоциации<sup>108</sup>. Возникает ситуация, когда политическая элита оказывается более осведомлённой о внешнеполитических процессах, и именно на неё ложится груз ответственности за присоединение к той или иной интеграционной группировке.

В связи с тем, что Армения заключила Договор о вхождении в Евразийский экономический союз, переговоры о подписании Соглашения об ассоциации ЕС прекратились. Азербайджан, с другой стороны, в отличие от Армении, обладает большими внутренними ресурсами для того, чтобы играть более независимую роль во внешнем пространстве и придерживаться политики нейтралитета, сотрудничая как со странами ЕАЭС, так и с ЕС, не присоединяясь к каким-либо интеграционным группировкам.

Российско-грузинские дипломатические отношения возобновились в 2012 г. после смены политического руководства Грузии. В Грузии был назначен специальный представитель премьер-министра по вопросам урегулирования отношений с РФ, в чьи обязанности входит обсуждение с представителем РФ гуманитарных, культурных, экономических и других вопросов. Несмотря на то что нынешнее руководство Грузии заявляет о намерении продолжать диалог с Россией, Минэкономразвития РФ

---

<sup>107</sup> Компания Медиамакс [Электронный ресурс]: Опрос: Большинство населения в Армении – за равномерное развитие отношений с ЕС и Россией. URL: <http://www.mediamax.am/ru/news/society/11817/>.

<sup>108</sup> Россия – Грузия. Экспертный диалог [Электронный ресурс]: Мдивани Г. Правила игры ЕС с Грузией нельзя считать равноправными. URL: <http://www.georgiamonitor.org/detail.php?ID=578>.

разработало проект о приостановлении действия Соглашения о свободной торговле с грузинской стороной сразу после подписания Грузией Соглашения об ассоциации с ЕС<sup>109</sup>. Фактически, трём странам региона, несмотря на их многовекторную внешнюю политику, довольно сложно сохранять баланс между разными внешнеполитическими приоритетами.

### **Влияние украинского кризиса на ситуацию в регионе**

Существенной преградой в развитии Южного Кавказа служит наличие замороженных конфликтов. Фактически, регион испещрён множеством разделительных линий. Из-за конфликта в Нагорном Карабахе между Арменией и Азербайджаном отсутствуют какие-либо экономические отношения. Нагорный Карабах, экономически очень сильно связанный с Арменией (бюджет НКР в значительной степени зависит от средств, поступающих из государственного бюджета Армении), не имеет возможности вступить в Таможенный союз, не будучи признанным государством. Правила зоны свободной торговли с ЕС не распространяются на продукцию из Южной Осетии и Абхазии. Таким образом, целые территории оказываются отрезаны от интеграционных процессов. Сложившаяся ситуация в какой-то мере напоминает историю разделённого Кипра, который вошёл в ЕС лишь частично, оставив на границах союза затянувшийся конфликт.

Политический кризис на Украине, начавшийся в 2013 г. после приостановки украинским правительством подписания Соглашения об ассоциации с ЕС, последовавшие за этим волнения, провозглашение суверенной Республики Крым и её вхождение в состав России в марте 2014 г., появление непризнанных государственных образований в лице Донецкой и Луганской Народных Республик – всё это породило новые более сложные и опасные события в плане потенциально возможного развития военного конфликта.

В случае конфликтов в Нагорном Карабахе, Южной Осетии

---

<sup>109</sup> Единый портал [Электронный ресурс]: Постановление Правительства Российской Федерации «О приостановлении действия Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Грузия о свободной торговле». URL: <http://regulation.gov.ru/project/17102.html>.

и Абхазии речь идёт о локальных, не слишком масштабных и на данный момент относительно стабильных очагах напряжённости. Для международной обстановки мирное разрешение этих конфликтов, безусловно, важно, однако не первостепенно. Конфликт на Украине приобрёл значительно большие масштабы. Так, например, численность населения Нагорного Карабаха, Южной Осетии, Абхазии не превышает отметку в 200 тыс. человек. Население одной Донецкой области составляет более 4 млн человек. Более того, и Донецкая, и Луганская области промышленно развиты. Возникновение на постсоветском пространстве конфликтов подобного масштаба свидетельствует о глубинной эрозии всей региональной системы безопасности.

Присоединение Крыма к России, а также признание ею независимости Южной Осетии и Абхазии – это события, которые позволяют думать, что карта постсоветского пространства существенно трансформируется, а границы нации как «воображаемого сообщества»<sup>110</sup> всё ещё находятся в стадии становления. Очевидно, что косовский прецедент и развал при поддержке и под контролем Запада Югославии создал предпосылки для этого. После признания независимости Южной Осетии и Абхазии Россией в августе 2008 г. состоялся пересмотр советских межреспубликанских границ как межгосударственных, тем самым была нарушена универсальность беловежских принципов.

В целом, украинские события не слишком изменили баланс сил на Южном Кавказе, но они трансформировали концептуальный контекст, в рамках которого разворачиваются события. Они показали, что этнополитические конфликты и возникновение де-факто новых государств становится нормой и что государственные границы постсоветских республик всё ещё могут меняться. Это усиливает общую напряжённость, углубляет и делает более радикальным противостояние двух основных внешнеполитических направлений в регионе: интеграции с Россией и вовлечение в структуры ЕС и НАТО.

В создавшейся после украинского кризиса ситуации, когда основные внешнеполитические акторы, оказывающие значительное влияние на регион (Россия, с одной стороны, США и

---

<sup>110</sup> Андерсон Б. Воображаемые сообщества. Москва. КАНОН-ПРЕСС-Ц. 2001.

ЕС – с другой), оказались практически на грани холодной войны, следует ожидать невыполнения ими функций в качестве гарантов безопасности на Южном Кавказе. Однако, несмотря на войну санкций, агрессивный политический дискурс, в перспективе, на наш взгляд, возможно прекращение эскалации конфликтов в регионе. И для ЕС, и для России это вопрос безопасности коммуникаций, а также сохранения здесь уже сложившихся экономических и политических связей.

Соответственно поддержание статус-кво и недопущение военных действий становится наиболее вероятным сценарием дальнейшего развития событий. В этом контексте велика роль вовлечения непризнанных государственных образований в экономическую и политическую интеграцию в регионе, налаживание связей между ними и гражданским обществом, негосударственными организациями, выработка адекватной политики по отношению к национальным меньшинствам.

Следовательно, от внешних участников требуются не только военные гарантии безопасности в регионе, но и реализация «мягкой силы». Россия недостаточно использует этот ресурс, поскольку, по нашему мнению, не имеет целенаправленной государственной политики в данной сфере.



**В 2014–2015 гг. были выпущены следующие  
доклады Института Европы**

301. Восточное партнёрство до и после Вильнюса. Под ред. А.А. Языковой. ДИЕ РАН, № 301, М., 2014 г.
302. Европейская культура: вызовы современности. Под ред. Е.В. Водопьяновой. ДИЕ РАН, № 302, М., 2014 г.
303. Евроинтеграция: влияние на экономическое развитие Центральной и Восточной Европы. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 303, М., 2014 г.
304. Германия. 2013. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 304, М., 2014 г.
305. Португалия: 40 лет после революции. Что дальше? Под ред. В.Л.Верникова. ДИЕ РАН, № 305, М., 2014 г.
306. Итальянская республика в меняющемся мире. Под ред. А.А. Языковой. ДИЕ РАН, № 306, М., 2014 г.
307. Н.М.Антюшина. Арктика: новый формат международного сотрудничества. ДИЕ РАН, № 307, М., 2014 г.
308. А.А.Канунников. Европейский Союз – Латинская Америка: экономическое, политическое, социальное сотрудничество. ДИЕ РАН, № 308, М., 2014 г.
309. Великобритания в преддверии всеобщих парламентских выборов в 2015 г. Под ред. Е.В.Ананьевой. ДИЕ РАН, № 309, М., 2014 г.
310. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть I. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 310, М., 2014 г.
311. Россия – ЕС: особенности экономических отношений в современных условиях. Часть II. Под ред. А.И.Бажана и др. ДИЕ РАН, № 311, М., 2014 г.
312. Германия. 2014. Часть I. Экономика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 312, М., 2015 г.
313. Германия. 2014. Часть II. Политика. Под ред. В.Б.Белова. ДИЕ РАН, № 313, М., 2015 г.
314. Роль малых партий в партийно-политической системе Германии. Под ред. В.Б.Белова, Е.П.Тимошенковой. ДИЕ РАН, № 314, М., 2015 г.
315. Миграционные проблемы в Европе и пути их решения. Под ред. Н.Б.Кондратьевой (отв. ред), О.Ю.Потемкиной. ДИЕ РАН, № 315, М., 2015 г.
316. Италия: от Второй Республики к Третьей? Под ред. Е.А.Масловой. ДИЕ РАН, № 316, М., 2015 г.

**«Reports of Institute of Europe» published in 2014–2015**

301. Eastern Partnership before and after Vilnius. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 301, M., 2014.
302. The European culture: the challenges of modernity. Ed. by E.V. Vodopyanova. Reports of the IE RAS, № 302, M., 2014.
303. Eurointegration: impact on economic development of Central and Eastern Europe. Ed. by A.I. Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 303, M., 2014.
304. Germany. 2013. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 304, M., 2014.
305. Portugal: 40 Years after the Revolution. What is Next? Ed. by V.L.Vernikov. Reports of the IE RAS, № 305, M., 2014.
306. The Italian Republic in a Changing World. Ed. by A.A.Yazkova. Reports of the IE RAS, № 306, M., 2014.
307. N.M.Antyushina Arctic: a New Framework of the International Cooperation. Reports of the IE RAS, № 307, M., 2014.
308. A.A.Kanunnikov. European Union – Latin America: economic, political, social cooperation. Reports of the IE RAS, № 308, M., 2014.
309. UK moving towards general election – 2015. Ed. by E.V.Ananieva. Reports of the IE RAS, № 309, M., 2014.
310. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part I. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 310, M., 2014.
311. Russia – EU: peculiarities of economic relations in present conditions. Part II. Ed. by A.I.Bazhan and others. Reports of the IE RAS, № 311, M., 2014.
312. Germany. 2014. Part I. Economy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 312, M., 2015.
313. Germany. 2014. Part II. Policy. Ed. by V.B.Belov. Reports of the IE RAS, № 313, M., 2015.
314. The role of small parties in party-political system of Germany. Ed. by V.B.Belov, E.P.Timoshenkova. Reports of the IE RAS, № 314, M., 2015.
315. Migration in Europe: problems and remedies. Ed. by N.B.Kondratyeva, O.Yu.Potemkina. Reports of the IE RAS, № 315, M., 2015.
316. Italy: from the Second Republic to the Third? Ed. by E.A.Maslova. Reports of the IE RAS, № 316, M., 2015.