

УКРАИНА – ЕС: ОТ АССОЦИАЦИИ К ЧЛЕНСТВУ

Системный кризис в Украине конца 2013 г. – начала 2014 г. привел к сквозной «перезагрузке» власти, кристаллизации ценностей и приоритетов развития общества. Одним из важных последствий таких изменений стало утверждение европейского вектора развития Украины, реализованное в подписании Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС (*далее – Соглашение*).

Европейский Союз является одним из крупнейших экономических партнеров Украины. Начиная с 1996 г. и до сегодняшнего дня взаимный товарооборот между Украиной и ЕС вырос в пять с половиной раз (*за то же время товарооборот со странами СНГ вырос чуть более чем вдвое*).

Сегодня на торговлю со странами ЕС приходится 32 % общего товарооборота; достаточно позитивную динамику демонстрирует украинский экспорт в страны ЕС в 2014 году, после введения (еще до подписания Соглашения) льготных таможенных тарифов для Украины. В частности, за шесть месяцев экспорт украинской продукции в Польшу – крупнейшего европейского торгового партнера Украины – вырос на 24 %, на 16–17 % – в Австрию и Испанию, почти на 35 % – в Нидерланды, а в Великобританию – на 46 %. И это при том, что целый ряд экспортных товаров имеет квотные ограничения.

Вопрос *выбора* вектора внешней интеграции перед Украиной уже не стоит. Однако на повестке дня – *утверждение* евроинтеграционных ориентиров как основного содержания реформирования украинского общества. Опыт стран – новых членов ЕС показал: евроинтеграция может стать успешной только тогда, когда она действительно достигнет уровня национальной идеи, а каждый член общества осознает ее значимость лично для себя.

К сожалению, неопределенность и длительность пути Украины к подписанию Соглашения не способствовали формированию в обществе адекватного понимания сущностного значения евроинтеграции в качественном обновлении общества. Противники распространяли мифы, в которых

евроинтеграционные вызовы формулировались как фатальные. Такая «мифология» была искусственно «раздута» и в полной мере использовалась идеологами сепаратистских процессов в регионах Востока Украины, инспирированных и активно поддержанных со стороны Российской Федерации.

Украина начинает путь ассоциированного члена ЕС в один из самых тяжелых периодов своей истории. **С целью преодоления системного кризиса, консолидации страны, противостояния внешней агрессии и преодоления ее последствий как никогда важно обеспечить максимальный положительный эффект евроассоциации для развития украинского общества.**

Европейский выбор должен стать основой для общенационального единения на основе идеи модернизации страны. Восстановление гарантий всем без исключения жителям Востока Украины их конституционных прав в полном объеме – первый крайне серьезный экзамен для Украины в роли ассоциированного члена ЕС.

Именно подписанное Соглашение об ассоциации дает возможность решить ключевые проблемы, которые стали объективными предпосылками возникшего напряжения в обществе, вызвали системный кризис и последующие революционные события: очистить от коррупции власть и систему государственных услуг, обеспечить прозрачность и эффективность расходования бюджетных средств, сформировать либеральную среду для предпринимательства, утвердить расширенные права региональной власти и местного самоуправления, внедрить реальные гарантии региональной самобытности.

Поэтому подписание Соглашения – это прежде всего обязательства украинской власти перед собственным народом, касающиеся основных принципов развития общества, обеспечения прозрачных принципов функционирования гражданского общества, бесспорного верховенства права и гарантий прав человека, решительного разрушения коррупционных схем и формирования структур власти, дружественных каждому члену общества, предоставление широких полномочий и возможностей развития территориальных общин, формирование современной конкурентной и конкурентоспособной экономики. **А то, насколько Украина выиграет благодаря Ассоциации, зависит от эффективности национальных реформ.**

Ключевым компонентом Соглашения является **приближение законодательства и административных процедур Украины к соответствующим нормам и процедурам ЕС.** Соглашение содержит перечень из более чем 350 директив и других нормативных актов ЕС, с которыми предстоит

постепенно гармонизировать законодательство Украины. Большинство законодательных актов придется гармонизировать в течение первых 2–4 лет после вступления Соглашения в силу. Главными сферами будут охрана окружающей среды, финансовые услуги, транспорт, социальная политика и техническое регулирование.

Уделяя особое внимание верховенству права, должному управлению и сбалансированному развитию, Соглашение содержит **положения о мобильности (в том числе работников), занятости, социальной политике и создании равных возможностей для всех**. Оно предусматривает реализацию ряда директив в области трудового права, противодействия дискриминации и обеспечения гендерного равенства, гарантирования здоровых и безопасных условий труда, а также инициирует всеобъемлющий диалог по ключевым вопросам миграции и созданию надлежащих условий для людей, легально работающих за рубежом.

Ожидаемо приобретут стройность институциональные механизмы защиты нарушенных прав экономических агентов и потребителей при значительном расширении возможностей судебного и административного обжалования нарушений в полномочных органах государственной власти.

Понятно, что такая гармонизация потребует от Украины определенных финансовых затрат. Однако следует осознавать, что осуществление указанных реформ только приурочено к требованиям Соглашения, но **реально они запланированы и обусловлены потребностями модернизации экономической системы Украины**. Следовательно, такие изменения необходимы *независимо* от уровня отношений с Европейским Союзом или любым другим региональным интеграционным объединением.

При этом искусственным и надуманным является противопоставление подписания и имплементации Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС и сохранения и развития добрососедских отношений с Россией и другими странами СНГ. На самом деле европейский путь Украины не только является невраждебным шагом по отношению к партнерам из СНГ. Наоборот, это шанс овладеть европейскими ценностями для всех стран постсоветского пространства. На этом Украина неоднократно акцентировала внимание, делая конструктивные предложения о сотрудничестве, в частности со странами Таможенного Союза России, Беларуси и Казахстана. Хорошие отношения с ближайшим восточным соседом Украины были испорчены исключительно по инициативе России – путем аннексии Крыма, неприкрытой поддержки террористов и прямой вооруженной

интервенции на Востоке Украины, эскалации торговой войны и циничной информационной агрессии.

Благодаря подписанному соглашению Украина не останется в одиночестве перед вызовами обновления. **Соглашение предусматривает длительные переходные периоды, необходимые для постепенной адаптации украинской экономики к конкурентным вызовам европейского рынка.** Евросоюз уже продемонстрировал практическую настроенность на поддержку Украины, отменив до ноября текущего года в одностороннем порядке ввозные пошлины для подавляющего большинства товаров украинского происхождения. Будет предоставляться финансовая помощь для ускорения необходимых структурных изменений. Соответствующие соглашения подписаны с финансовыми структурами ЕС.

Подписание Соглашения будет иметь для Украины целый ряд последствий как фискального, так и институционального характера. Среди них наиболее весомыми являются:

- использование экономического потенциала ЕС как ускорителя экономического развития (опыт управления, технологии, финансовые ресурсы и доступ к рынкам);
- снижение уровня коррупции в государстве благодаря внедрению европейских практик управления;
- энергетическая диверсификация (снижение энергозависимости от одного поставщика);
- дальнейшее развитие конкурентных преимуществ Украины (аграрный сектор и производство продовольственных товаров, транспортные услуги, модернизация металлургического и химического комплекса, энергетического и транспортного машиностроения и т.п.);
- рост притока инвестиционного капитала, реализация политики поддержки новых производств и модернизации существующих.

Соглашение сформирует для Украины новые возможности.

1. *Доступ к структурным фондам ЕС.* Очевидно, что пока Украина не является полноправным членом ЕС и институционально не интегрирована в ЕС, она не может получать прямую финансовую поддержку по ключевым направлениям расходов (политика выравнивания и политика поддержки сельского хозяйства). Однако как ассоциированный партнер ЕС Украина может рассчитывать

на увеличение финансирования различных проектов, направленных на проведение реформ, улучшение системы государственного управления, борьбу с коррупцией.

2. *Возможность налаживания кооперационных связей с европейскими предприятиями.* Украинские предприятия получают возможность сформировать кооперационные связи с контрагентами из ЕС. Это касается прежде всего отраслей автомобилестроения, судостроения, самолетостроения, ОПК, то есть тех, в которых Украина не имеет замкнутого производственного цикла.

3. *Участие в деятельности институтов ЕС.* Украина приобретает дополнительные права на участие в деятельности отдельных институтов ЕС, работа которых прямо или опосредованно касается положений Соглашения или участие в которых имеет значение для Украины в целом. Во втором случае участие должно регламентироваться отдельными соглашениями с выбранным агентством ЕС на условиях софинансирования. Внедрение такой практики открывает для Украины доступ к целевым фондам и совместным проектам стран – членов ЕС, а также позволяет учитывать национальные интересы при их реализации в различных сферах взаимодействия.

4. *Доступ к инновациям.* ЕС характеризуется высокой инновационной активностью. Благодаря этому украинские предприятия получают доступ к новейшим решениям и идеям в области технологий, управления и маркетинга. Это повысит их конкурентоспособность на внутреннем и внешних рынках.

5. *Настройка обмена информацией между контролирующими органами в области движения товаров и капитала.* Улучшение обмена информацией между ведомствами позволит эффективнее контролировать экспортно-импортные операции, а также бороться с попытками вывода капитала и минимизации налогообложения.

6. *Доступ к капиталам.* Углубление экономической интеграции и сближение правовых систем будет способствовать притоку заемного и венчурного капитала из-за его более высокой стоимости в Украине. Это создаст стимул для активизации инновационной и инвестиционной активности в экономике страны. Кроме того, это откроет новые возможности для рефинансирования кредитов мощными отечественными предприятиями на более лояльных условиях, что уменьшит давление обслуживания долга на ликвидность предприятий.

Немалое значение приобретает сотрудничество в сферах обеспечения реализации предпринимательской деятельности и развития рынков в Украине. Значительная часть статей Соглашения непосредственно касается условий ведения бизнеса и защиты конкуренции на рынке, в частности либерализации и отмены

различных административных дискриминационных мер, которые существуют или могут существовать в Украине в будущем. Каждая пятая статья по экономическим вопросам направлена на упрощение деятельности предприятий в Украине.

Стремясь стать равноправным партнером стран Европы и мира, Украина начинает менять имидж экспортера сырья на имидж конкурентоспособного участника европейского рынка. Металлургическое производство, химическая промышленность, машиностроение, которые определяют основу экономики многих регионов, уже сегодня переходят на новые стандарты производства и европейские технические регламенты.

Углубляя сотрудничество с ЕС, Украина получит новые стимулы для развития внутреннего рынка и углубления экономической специализации регионов. На внутреннее потребление будет направлено аграрное производство с его обновленной структурой. Расширение внешнеэкономических перспектив украинского сельского хозяйства станет возможным благодаря переходу на выращивание более конкурентоспособных видов растений и пород животных, расширению сферы применения передовых аграрных технологий, поощрению современного и устойчивого сельскохозяйственного производства, обязательным условием которого является защита окружающей среды, распространению методов органического производства и использованию биотехнологий.

Характер новейших угроз, имеющих трансграничный асимметричный характер, исключает возможность самостоятельного противостояния этим угрозам со стороны отдельных государств. Вне членства в ЕС и/или НАТО Украина не может принимать полноценного участия в формировании механизмов европейской безопасности и, не имея собственной мощной и эффективной системы безопасности и обороны, фактически оказалась в вакууме безопасности.

Учитывая, что внеблоковость не предоставила Украине дополнительных гарантий национальной безопасности, а сектор национальной безопасности и обороны страны испытывает кризис, **возникает вопрос о более активном участии Украины в системах коллективной безопасности, действующих в Европе и на более широком евроатлантическом пространстве.**

Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС создает условия для более тесного объединения обеих сторон в сфере безопасности по вопросам, представляющим взаимный интерес. Так, предусмотрена возможность конвергенции Украины со структурами безопасности ЕС, что могло бы повысить

значимость роли Украины в архитектуре европейской безопасности и укрепить перспективу формирования системы взаимных обязательств в этой сфере.

Однако следует учитывать, что **сотрудничество Украины с ЕС в сфере обороны не может полностью удовлетворить оборонные потребности нашего государства**. Европейский Союз, сконцентрированный на средствах «мягкой силы», сегодня не готов действовать в ситуации применения Россией средств «жесткой силы». Оборонная составляющая внешней политики ЕС и имеющийся потенциал не предусматривают возможностей конкретных действий в подобных ситуациях. **В таких условиях значительно повышается роль НАТО**, который становится основой европейской безопасности.

Вследствие обострения отношений между Россией и Западом и украинско-российского вооруженного противостояния, военно-техническое сотрудничество Украины с РФ практически прекращено. В этой связи **особую актуальность приобретает задача импортозамещения и переориентации экспортных потоков большой номенклатуры изделий военного назначения, прежде всего благодаря углублению сотрудничества с западными партнерами**. В этом контексте **военно-техническому сотрудничеству Украины с ЕС и НАТО может помочь углубленное сотрудничество со странами Вышеградской группы**, которые, с одной стороны, имеют опыт переориентации собственного военного производства от удовлетворения потребностей бывшего СССР на нужды НАТО, а с другой – в большей степени заинтересованы в совместных научно-технических и производственных проектах с Украиной.

Уже сегодня Украина с особой благодарностью принимает помощь для наших бойцов в зоне боев – шлемы, бронежилеты, материалы для оказания первой медицинской помощи, спальные мешки, палатки.

Среди основных направлений военно-технического сотрудничества Украины со странами-членами ЕС следует отметить следующие:

- ремонт и модернизация вооружения и военной техники (ВВТ) советского производства, находящихся на вооружении стран – членов НАТО и стран-партнеров;

- совместные мероприятия по определению потребности и путей альтернативного снабжения военно-технического имущества для ремонта и модернизации ВВТ советского/российского производства;

- совместные научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, разработка и производство современных образцов ВВТ (прежде всего в отраслях ракето-, авиа-, кораблестроения, бронетехники);

- участие Украины в создании системы противоракетной обороны на европейском пространстве;
- достижение соответствующего уровня совместимости ВВТ по обеспечению выполнения совместных с НАТО антитеррористических операций и операций по поддержанию мира;
- сотрудничество в сфере военно-транспортных авиационных перевозок;
- организация безопасного хранения, транспортировки и утилизации избыточного и некондиционного вооружения, военного снаряжения, боеприпасов, взрывчатых и опасных веществ;
- взаимодействие в сфере контроля за трансфером ВВТ.

Реализация положений Договора об учреждении Энергетического Сообщества и Соглашения об ассоциации с Евросоюзом, в т.ч. внедрение стандартов ЕС должно положительно повлиять на институциональную структуру национального энергетического сектора, обеспечить его оптимизацию, основанную на рыночных принципах. А также способствовать увеличению капитализации компаний и их способности привлекать большие объемы инвестиций. Потребители должны получить доступ к ресурсам европейского энергетического рынка по конкурентным ценам и гарантированно быть обеспечены энергоресурсами на максимально приемлемых условиях.

Важное значение для обеспечения энергетической безопасности Украины имеет **развитие альтернативных путей поставок энергоносителей в Украину**.

Так, реализация проекта поставок газа из Словакии в Украину, вместе с уже действующими соглашениями о поставках газа по маршрутам Польша–Украина и Венгрия–Украина (вместе 18 млн м³ газа в сутки) позволит обеспечить 50 % потребностей Украины в импорте газа. Вместе с другими проектами диверсификации поставок (*LNG* проект), увеличением добычи собственного газа и реализации потенциала энергосбережения в перспективе позволит ликвидировать угрозу негативных последствий от прекращения поставок газа из России. По итогам II кв. 2014 г. Украина увеличила объемы газа, импортируемого из Европы, почти на 50 % – до 568,4 млн м³. За аналогичный период 2013 г. с европейского направления было импортировано 381,3 млн м³.

Украина направляет активные усилия на привлечение европейских компаний к модернизации и управлению ГТС Украины. В этом контексте правительство Украины принимает меры по реформированию НАК «Нафтогаз Украины» и повышению эффективности его деятельности. 14 августа Верховной

Радой Украины принят закон, которым предусмотрено доступ иностранных компаний к управлению ГТС Украины.

Такие шаги полностью соответствуют задачам *внедрения Украиной положений Третьего энергетического пакета ЕС*, направленных на создание конкурентных и недискриминационных условий на внутреннем рынке газа и электроэнергии.

Пользуясь нынешним председательством Украины в Энергетическом Сообществе (ЭС), представляется целесообразным внести в повестку дня ЭС вопрос об определении реального механизма солидарных действий при возникновении чрезвычайных ситуаций на европейском энергетическом рынке, в т.ч. масштабных дискриминационных действий в отношении одного из участников Договора, произведенных третьей стороной.

Европейская модель региональной политики в перспективе будет означать для Украины формирование экономически крепких и социально стабильных общин и регионов, предоставления им возможностей самоуправленческого развития, раскрытия внутреннего потенциала и роста заинтересованности в собственном развитии.

С точки зрения европейских перспектив Украины **регион – это тот уровень сотрудничества, который позволит апробировать модели социально-экономической интеграции.** Сотрудничество, направленное на свободное развитие приграничных территорий соседних государств с учетом национальных и местных интересов, является стартовой площадкой для дальнейшего распространения опыта европейского сотрудничества на всю территорию Украины.

Будет осуществляться содействие развитию различных форм самоорганизации населения и общественной активности для более эффективного решения проблем местного развития, повышения уровня кадрового обеспечения органов местного самоуправления и местных органов исполнительной власти, управленческой культуры работников этих органов. Встав на европейский путь развития, органы публичной власти регионов должны будут способствовать увеличению социальной, экономической и культурной открытости, придерживаться принципов публичности и прозрачности при принятии и реализации управленческих решений, способствовать созданию и поддержке развития демократических структур на местном и региональном уровнях, что является основой налаживания эффективного сотрудничества и ускорения процессов евроинтеграции.

Весомыми являются также перспективы, которые евроассоциация открывает для восстановления экономики регионов Востока Украины, пострадавших в результате российской агрессии и действий сепаратистов, а в стратегическом измерении – для преодоления противоречий, ставших основой нарастания напряжения в регионе. Речь идет о возможности разработки на территории Донецкой и Луганской областей, с участием европейских экспертов и технической помощи ЕС, ряда пилотных проектов по структурной модернизации экономики региона. В частности, внедрение европейских инструментов поддержки малого и среднего бизнеса, обеспечения энергоэффективности, электронного правительства и т.д. Перспективной может стать также пилотная программа целевой поддержки аграрного сектора Донецкой и Луганской областей, ориентированной на ускорение его адаптации к нормам рынка ЕС. Совместно с европейскими структурами может произойти разработка и внедрение региональных программ переподготовки и повышения уровня квалификации специалистов в соответствии с потребностями современного и перспективного рынка труда региона.

Дальнейшее успешное движение Украины евроинтеграционным путем не менее, чем от самой Украины, будет зависеть от осознания Объединенной Европой положительных результатов реализации экономического и социогуманитарного потенциала Украины для Сообщества. По этому поводу достаточно красноречивым является высказывание бывшего председателя Еврокомиссии Р. Проди, который заявил: **«Украина важна для Европы как источник экономического роста и энергетической безопасности. Человеческий, инженерно-технический потенциал и земельные богатства Украины помогут продолжить превращение Европы в центр мирового масштаба».**

Наряду с возможностями ассоциированного партнерства Украины и ЕС возникает ряд вызовов, которые могут осложнить процесс имплементации Соглашения, главными из которых являются:

- недостаточность финансовых ресурсов для имплементации Соглашения об ассоциации и ЗСТ между Украиной и ЕС;
- усиление напряженности и прямая конфронтация в отношениях с Российской Федерацией.

Последний фактор является прямым следствием евроинтеграционных устремлений Украины и не только углубляет первую проблему (недостаток финансовых ресурсов) из-за целенаправленного ухудшения экономической ситуации в Украине с элементами «экономической войны», но и создает прямую угрозу Европе в целом. В связи с этим Украина нуждается в дополнительной финансовой и методической помощи для реализации положений Соглашения об ассоциации в условиях, которые сложились. Причем речь идет именно о целевой поддержке действенных механизмов глубинных структурных реформ в экономике по примеру известного «плана Маршалла» для послевоенной Европы.

При этом мы убеждены, что сотрудничество ЕС с Украиной не будет «игрой с нулевой суммой», прежде всего потому, что Украина может выступить дополнительным двигателем общего процесса евроинтеграции, предоставляя аргументы еврооптимистам в дискуссии с евроскептиками.

Украина представляет для ЕС возможности не просто расширения сбыта своей продукции на новом рынке, но и организации совместного производства для сбыта совместной продукции на рынках «третьих стран». Это относится прежде всего к высокотехнологичной продукции, для выработки которой в Украине существует соответствующая база – научные центры, квалифицированная рабочая сила, ресурсная база и транспортная инфраструктура.

Украина также может стать «хлебной корзиной» Европы, причем по производству продукции, которая не будет напрямую конкурировать с производителями Франции, Испании, Италии и др., а которая будет способствовать самообеспечению ЕС основными продуктами сельского хозяйства и гарантировать продовольственную безопасность ЕС.

Значительными являются перспективы развития в приграничных регионах Украины (включая приморские) мультимодальных транспортных хабов, ориентированных на обслуживание как внутриевропейской, так и межконтинентальной торговли.

Можно ожидать, что развитие двустороннего сотрудничества между Украиной и ЕС в области **трансграничного и регионального сотрудничества** будет способствовать активизации экономической активности в отдельных регионах и созданию благоприятного бизнес-климата для развития существующих и создания новых предприятий в качестве меры поддержки таких регионов.

В связи с этим следует вспомнить, что именно на территориях СЭЗ и ТПР, созданных в украинско-венгерско-словацком и украинско-польском трансграничных регионах (СЭЗ «Закарпатье», СЭЗ «Яворов», СЭЗ «Курортополис

Трускавец», ТПР Волынской обл.) был реализован ряд инвестиционных проектов с привлечением мощных иностранных инвесторов: «Ядзаки» (Япония), «Джебил» (США), «Фольксваген-Еврокар» (Германия), «Кроноспан» (Австрия), «Иоха» (Дания), «Дельфин» (Франция), «Риксос» (Турция), «Церсанит» и «Снежка» (Польша) и др., каждый из которых внес существенный вклад в развитие внешнеэкономических связей на территории соответствующих трансграничных регионов.

Еврорегионы являются действенным рычагом укрепления соседских отношений и реализации совместных усилий в направлении развития торгового сотрудничества. Они играют особую роль в становлении и развитии соответствующих трансграничных регионов. Еврорегионы, в состав которых входят приграничные территории Украины, берут на себя часть функций по углублению внешнеэкономической деятельности в пределах соответствующих приграничных регионов, что позволяет рассматривать их как важный элемент институционализации внешнеэкономических связей в этих трансграничных регионах, в т.ч. в условиях европейской интеграции Украины. **Трансграничное межрегиональное сотрудничество может на самом деле стать одним из основных локомотивов евроинтеграционного процесса.**

Наконец, Украина может стать важным центром туризма (рекреации) для стран т.н. Междуморья (Międzymorze), который (вместе с Грецией) сбалансирует аналогичный регион на западе ЕС («Испания – французская Ривьера») и будет иметь дополнительные преимущества развития в условиях «выпадения» из легального правового статуса оккупированной территории АР Крым.

*Национальный институт
стратегических исследований (Киев, Украина)*