



Андрей Шептицкий

Углубленная зона свободной торговли с ЕС – шансы и вызовы для Украины

18 февраля 2008 г. ЕС и Украина начали переговоры на тему образования «углубленной и всесторонней» зоны свободной торговли. Она станет ключевым элементом нового усиленного соглашения (*New Enhanced Agreement – NEA*) в качестве договора об ассоциации¹.

Главный тезис этой статьи состоит в том, что возникновение углубленной и всесторонней зоны свободной торговли (сокращенное название *DFTA – Deep Free Trade Area*) может иметь большое значение для развития Украины и ее отношений с ЕС. Целью статьи является рассмотрение концепции *DFTA*, в особенности вывод о том, чем она должна была бы отличаться от обычной зоны свободной торговли (*FTA*), представление позиций обеих сторон переговоров, наконец, демонстрация того, какие шансы и угрозы породило бы возникновение *DFTA* для Украины. Такой асимметричный подход вытекает из того факта, что возникновение *DFTA* будет иметь большие последствия для Украины, чем для ЕС, для которого Украина остается второстепенным экономическим партнером².

¹ Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, EU-Ukraine Summit, Paris, 9 сентября 2008 г., www.ue2008.fr/webdav/site/PFUE/shared/import/0909_UE_Ukraine/09.09_UE-Ukraine_association_agreement_EN.pdf.

² Среди уже имеющихся разработок этой проблематики следует назвать: M. Emerson (ed.), *The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine*, Centre for European Policy Studies, Brussels 2006; O. Shumylo (ed.), *Free Trade between Ukraine and the EU: An impact assessment*, International Centre for Policy Studies, Kyiv 2007.

Отдельный вопрос, который будет рассмотрен лишь бегло, касается позиции и интересов самого ЕС. Если *DFTA* будет иметь незначительные экономические последствия для Евросоюза, следует задуматься над тем, зачем он принимает участие в этом проекте. Во-первых, ЕС хочет показать свою активность на международной арене: *DFTA* может быть одним из инструментов, служащих реализации этой цели. Во-вторых, Евросоюз должен ответить на вопрос о будущей форме своих отношений с Украиной: усиление сотрудничества в рамках *DFTA* без вынесения вердикта на тему членства может быть хорошим решением как для сторонников, так и противников вступления Украины в ЕС. В-третьих, усиление сотрудничества с Украиной может иметь целью ослабление влияния России в этой стране.

Торгово-экономическое сотрудничество Украина-ЕС

Европейский союз с 2004 г. является крупнейшим торговым партнером Украины. В 2007 г. доля участия ЕС в торговом обмене с Украиной составляла 32,9%. Украина для ЕС не играет существенной роли как торговый партнер (1,3%), хотя ее участие в торговом балансе ЕС постепенно растет. Размер торгового оборота, по украинским данным, в 2007 г. составил 36,13 млрд. долларов (ок. 26,4 млрд. евро)³. Торговый обмен ЕС-Украина отличает сильный дефицит с украинской стороны: в 2007 г. он составил около 6 млрд. евро. Из перспективы Европейского союза Украина играет существенную роль как страна транзита. Через Украину поступает около 80% российского газа, покупаемого ЕС, что составляет около 20-25% общего объема этого сырья, импортируемого ЕС⁴. Из перспективы Украины ЕС является важным рынком труда. По

³ Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами за 2007 рік, www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zd/ztt/ztt_u/arh_ztt2007.html.

⁴ См.: А. Łoskot-Strachota, *Rosyjski gaz dla Europy*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, октябрь 2006.

расчетам, в странах ЕС работает (в большинстве нелегально) около 1 млн. граждан Украины (в России 1-2 млн.)⁵.

С 1993 г. Украина охвачена Общей системой преференций (*Generalized System of Preferences - GSP*). Около одной трети украинского экспорта поступает в ЕС беспошлинно, а одна треть – с использованием преференций в рамках *GSP*. Остальная часть экспорта, охватывающая, в частности, много значимых для украинских производителей товаров – таких, как изделия металлургической или сельскохозяйственной промышленности, – попадает в ЕС на основании режима наибольшего благоприятствования в торговле (*Most Favoured Nation clause - MFN*)⁶.

Формальным основанием отношений Украина-ЕС является подписанный в 1994 г. Договор о партнерстве и сотрудничестве, который вошел в жизнь в 1998 г. Договор отменял количественные ограничения в торговле – это не касалось стальных и текстильных изделий – и вводил *MFN*. Он обязал также Украину предпринять усилия по адаптации ее законодательства к нормам ЕС. Договор о партнерстве и сотрудничестве не стал инструментом модернизации Украины, в частности, потому, что содержал немного конкретных предложений, касавшихся дальнейшего укрепления сотрудничества вместо продолжения процесса перемен. Он лишь утверждал, что, когда Украина продвинется вперед в сфере экономических реформ, обе стороны рассмотрят вопрос об образовании *FTA*⁷. Эффективность Договора о партнерстве и сотрудничестве ослаблял также тот факт, что Украина недооценивала эконо-

⁵ W. Konończuk, *Pomiędzy Unią Europejską i Rosją. Problematyka migracji z Białorusi, Ukrainy i Mołdawii*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa, декабрь 2005. – С. 4, www.batory.org.pl/doc/migracje.pdf; M. Jaroszewicz, L. Szerpeka, *Wyzwania migracyjne w państwach wschodniego sąsiedztwa Unii Europejskiej*, Ośrodek Studiów Wschodnich, Warszawa, январь 2007. – С. 90.

⁶ M. Emerson, *op. cit.* - С. 50.

⁷ *Partnership And Co-Operation Agreement Between The European Communities And Their Member States, And Ukraine*, Luxemburg, 14 июня 1994 г., www.delukr.ec.europa.eu/en/Data/pca-eng.pdf.

номико-правовой аспект сотрудничества с ЕС, из-за чего утрачивала доверие⁸.

В 2003 г. ЕС инициировал Европейскую политику соседства. В документе «Более широкая Европа» Европейская комиссия пришла к выводу, что соседи ЕС должны «получить перспективу участия во Внутреннем рынке и (...) свободы транзита людей, товаров, услуг и капитала»⁹. План действий ЕС-Украина, принятый в феврале 2005 г., утверждал, что расширение дает возможность перехода от сотрудничества к экономической интеграции. Его внедрение – гласил документ – должно было создать основания для экономической интеграции, в том числе посредством усилий, направленных на образование *FTA* после вхождения Украины во Всемирную торговую организацию. План действий предусматривал принятие конкретных мер в области реформирования украинской торговли, рынка и права (п. 2.3)¹⁰. Преимущества, предоставляемые в рамках Европейской политики соседства, некоторая условность помощи и подробно очерченный план действий по осуществлению реформ сделали из этой политики орудие перемен на Украине. В области п. 2.3 выполнение Плана действий в 2005-2007 гг. украинские эксперты оценивали в 50-56%¹¹.

Реформы на Украине принесли результаты. В декабре 2005 г. ЕС признал Украину государством с рыночной экономикой, что ограничивало возможность применения ЕС антидемпинговых пошлин и таким образом облегчало украинским экспортерам доступ к евросоюзному рынку. В феврале 2008 г. был подписан протокол о вступлении Украины в ВТО;

⁸ См.: K. Wolczuk, *Ukraine and its relations with the EU in the context of the European Neighbourhood Policy* // S. Fischer (ed.), *Ukraine: Quo vadis?*, „Chaillot Paper”, февраль 2008. - № 108. - С. 96.

⁹ *Communication From The Commission To The Council And The European Parliament. Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Brussels, 11.03.2003, COM(2003) 104 final, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf. - С. 9.

¹⁰ *EU/Ukraine Action Plan*, 21.02.2005, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf.

¹¹ *Оцінки виконання плану дії Україна-ЄС протягом 2005-2007 рр.* // Національна безпека і оборона. - 2008. - № 6 (100). - С. 11.

три месяца спустя Украина стала членом этой организации. Торговый обмен Украина-ЕС был уже в прошлом существенно либерализован, поэтому вступление Украины в ВТО, вероятно, не будет иметь значительного влияния на взаимный торговый обмен, хотя приведет к отмене некоторых существующих ограничений, например, квот на экспорт украинских стальных и текстильных изделий¹². Несмотря на это, вступление Украины в ВТО имеет большое значение для отношений этой страны с ЕС. Таким образом выполнен один из пунктов Плана действий, а согласие ВТО на принятие Украины сделало возможным начало переговоров на тему *DFTA*.

Сотрудничество Украина-ЕС, однако, по-прежнему сталкивается с некоторыми проблемами. ЕС критически оценивает, в частности, отсутствие системных решений в области внедрения евросоюзных технических стандартов, недостаточный прогресс в сфере свободы транзита капитала, права корпораций, налогового законодательства и защиты свободной конкуренции¹³. Он критикует также украинские действия, направленные на ограничение экспорта зерна или в будущем железной руды.

Из перспективы украинских экспортеров существенной проблемой являются административные барьеры, существующие как с украинской стороны, так и со стороны ЕС, имеющие зачастую характер опосредованных внетарифных средств¹⁴. Несмотря на присвоение в 2005 г. Украине статуса страны с рыночной экономикой, в последующие годы ЕС принимала

¹² M. Jakubiak, A. Kolesnichenko (red.), *Prospects for EU-Ukraine Economic Relations*, Center for Social and Economic Research, Warsaw 2006. - С. 60.

¹³ *Commission Staff Working Document Accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament 'Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2007'*, Progress Report Ukraine, Brussels, 03.04.2008, SEC(2008) 402. - С. 6-13, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/progress2008/sec08_403_en.pdf.

¹⁴ *Trade Sustainability Impact Assessment for the FTA between the EU and Ukraine within the Enhanced Agreement*, Ecorys, Rotterdam, 5 ноября 2007 г., <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/136862.htm>. Шире см.: A van Mourik, *Bariery para- i pozataryfowe. Ich znaczenie i skutki ekonomiczne* // J. Świerkocki (red.), *Bariery para- i pozataryfowe w stosunkach zewnętrznych Unii Europejskiej*, Łódź, Instytut Europejski, 1999. - С. 17-29.

меры антидемпингового характера в отношении украинских экспортеров. Они иногда касались важных с точки зрения украинской промышленности продуктов – таких, как стальные трубы.

Концепция *DFTA*

Набросок концепции *DFTA* Европейская комиссия представила в 2006 г. В документе на тему укрепления Европейской политики соседства она напомнила о том, что экономическая интеграция с соседями должна выйти за рамки *FTA* и включить, в частности, такие вопросы, как паратарифные барьеры и постепенная гармонизация торговли, а также законодательства в таких областях, как технические, санитарные и фитосанитарные стандарты, защита свободы конкуренции, таможенные проблемы, налоговая политика, права корпораций, государственная помощь и финансовые услуги. *DFTA* должны, по мнению Комиссии, охватить все важные для партнеров ЕС товары и услуги. Эта деятельность должна была бы в долгосрочной перспективе привести к возникновению Экономического сообщества соседства¹⁵.

Сущность *FTA* сводится к отмене пошлин и паратарифных барьеров в товарном обмене, причем, как правило, эта деятельность имеет ограниченный характер по отношению к сельскохозяйственно-продовольственным продуктам. Возникновение *FTA* сопровождается обычно определенной либерализацией транзита услуг и гармонизацией торговой политики¹⁶. Создание *FTA* между Украиной и ЕС было бы относительно простым. Оно требовало бы разработки графика отмены тарифных и паратарифных барьеров в торговле промышлен-

¹⁵ *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament On Strengthening the European Neighbourhood Policy*, Brussels, 04.12.2006, COM(2006)726 final. – С. 4-5, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com06_726_en.pdf.

¹⁶ P. Bożyk, J. Missala, *Integracja ekonomiczna*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2003. – С. 88-89. На тему зоны свободной торговли и других форм экономической интеграции см., в частности: M. N. Jovanović, *International Economic Integration: Limits and Prospects*, London, Routledge, 1998.

ными товарами. Это было бы сделано асимметрично (в случае ЕС, возможно, непосредственно после внедрения в жизнь соглашения о *FTA*, в случае Украины – в течение нескольких лет). Кроме того, Украина должна была бы адаптироваться к евросоюзным правилам происхождения товаров, что является неизменным условием функционирования *FTA*. Это требование было бы, вероятно, для украинской стороны серьезным вызовом. Последствия внедрения *FTA* были бы ограничены: обе стороны сохранили бы право предпринять меры для защиты своего рынка, например, ведения антидемпинговых процедур. Отсутствие общих технических, санитарных и иных стандартов ограничивало бы свободу движения некоторых видов товаров. *FTA* имела бы лишь ограниченное влияние на модернизацию Украины, поскольку не требовала бы принципиальных изменений в украинском законодательстве¹⁷.

DFTA является образованием, качественно отличным от *FTA*. Оно не присутствует в классических схемах экономической интеграции, предполагающих возникновение *FTA*, затем таможенного союза и, наконец, общего рынка и экономикомонетарного союза¹⁸. Можно предположить, что *DFTA* состоит из трех элементов: *FTA*, либерализации транзита остальных факторов производства (услуг, капитала, в более ограниченном масштабе рабочей силы), наконец, гармонизации законодательства, которая имеет целью отмену внетарифных барьеров и других инструментов подобного действия, затрудняющих экономический обмен.

Создание *DFTA* может принести Украине большую пользу, чем если бы это была *FTA*, хотя является более трудным. *DFTA* представляется более выгодной, чем таможенный союз с ЕС (в этом случае могло бы произойти ограничение торгового обмена Украины с Россией, что было бы невыгодно украинской стороне), и более легкой для реализации, чем полное участие

¹⁷ M. Jakubiak, W. Paczyński (eds.), *The New EU Frontier: Perspectives on Enhanced Economic Integration*, „Case Reports” [Center for Social and Economic Research], Warsaw 2007. № 71. – С. 51, 53.

¹⁸ P. Bożyk, J. Missala, *op. cit.* – С. 36–43.

Украины в общем рынке. В случае Украины и ЕС *DFTA* могла бы охватить, в частности, полную отмену барьеров в торговле товарами (в том числе в таких уязвимых секторах, как производство стали и сельское хозяйство), существенную либерализацию торговли услугами, реформу таможенной системы на Украине, в долгосрочной перспективе либерализацию транзита капитала и, возможно, рабочей силы, постепенную ликвидацию внетарифных барьеров в торговле, в том числе гармонизацию технических, санитарных и фитосанитарных стандартов, адаптацию украинского законодательства к стандартам ЕС в таких областях, как защита свободы конкуренции, государственная помощь и защита интеллектуальной собственности, энергетическое сотрудничество, сотрудничество в сфере транспорта и защиты окружающей среды. Такая деятельность необходима для включения Украины в евросоюзный внутренний рынок. Кроме того, принятие евросоюзных стандартов будет для Украины модернизационным импульсом. Поскольку концепция *DFTA* изменчива, обе стороны должны разработать такой пакет решений, который был бы для них наиболее выгоден.

Вышеизложенные предложения не являются новаторскими, если посмотреть на практику отношений ЕС с третьими странами. ЕС заключила соглашения о сотрудничестве примерно со 100 государствами. На практике эти соглашения предусматривали различную степень интеграции с ЕС: от *FTA* (соглашение с Европейским объединением свободной торговли 1977 г.), таможенного союза (Турция) и вплоть до участия в общем рынке (Европейское экономическое пространство). Упомянутые соглашения зачастую не охватывали ни торговли сельскохозяйственными товарами, ни доступа к евросоюзному рынку труда. Из правил же содержали положения на тему политического диалога и адаптации стран-партнеров к стандартам ЕС.

Наиболее полно интегрированными с ЕС являются страны возникшего в 1994 г. Европейского экономического пространства: Норвегия, Исландия и Лихтенштейн. Страны ЕЭП

объединяет большая часть евросоюзного *acquis communautaire*. ЕЭП – это прежде всего общий рынок, предполагающий свободный транзит товаров, услуг, рабочей силы и капиталов. Страны ЕЭП сотрудничают, кроме этого, с ЕС в сферах, связанных с функционированием общего рынка (социальная политика, защита прав потребителя, защита окружающей среды, права корпораций) и в других областях. Сотрудничество не охватывает, в частности, Общую сельскохозяйственную политику или Общую внешнюю политику и политику безопасности¹⁹. Как со стороны ЕС (тогдашний комиссар по вопросам торговли Питер Мандельсон), так и с украинской стороны (вице-премьер Григорий Немыря) стали раздаваться голоса, сравнивающие будущую форму отношений Украины с ЕС с отношениями последней со странами ЕЭП²⁰. На практике такой сценарий представляется малореальным.

В 1991-1996 гг. Европейские сообщества подписали с десятью странами Центральной и Восточной Европы (ныне уже членами ЕС) договоры об ассоциации, известные как Европейские соглашения. Эти договоры устанавливали зоны свободной торговли промышленными товарами по принципу асимметрии: Европейские сообщества должны были открыть свой рынок быстрее, чем страны-кандидаты. Они вводили свободу транзита капитала в области непосредственных инвестиций и либерализовали транзит услуг. Они предусматривали также политический диалог, сближение законодательства и сотрудничество во многих областях, а также финансовую помощь Сообществ²¹. Европейские соглашения в некоторой

¹⁹ Шире см.: Н. Р. Graver, *Mission Impossible: Supranationality and National Legal Autonomy in the EEA Agreement*, „European Foreign Affairs Review” 2002, vol. 7. – С. 73–90.

²⁰ Комісар ЄС вважає, що угода про ЗВТ з Україною має створити єдиний економічний простір, „УНІАН Новини ЄС”, 11-18.04.2008, № 015 (060); Немця вважає, що для створення ЗВТ між Україною і ЄС потрібно 2-5 років, „УНІАН Новини ЄС”, 27.06-04.07.2008, № 025 (070).

²¹ K. Kołodziejczyk-Konarska, *Proces rozszerzania Unii Europejskiej na państwa Europy Środkowej i Wschodniej* // E. Halizak, S. Parzymies (red.), *Unia Europejska. Nowy typ wspólnoty międzynarodowej*, ASPRA JR, Warszawa 2002. – С. 253-256.

степени могли бы быть образцом для договора *DFTA* ЕС-Украина по причине их асимметричного характера, подобные проблемы стран-партнеров ЕС, связанные с наследием коммунизма и отсутствием однозначно определенной – в случае части из них – перспективы членства²². Следует, однако, заметить, что украинские власти рассчитывают на лучшее предложение со стороны ЕС, чем то, которое в свое время получила, например, Польша²³.

В 1995 г. ЕС и 12 государств бассейна Средиземного моря инициировали в Барселоне Евросредиземноморское партнерство. Барселонская декларация предусматривала учреждение *FTA* до 2010 г. В случае промышленных товаров предполагалась отмена всех тарифных и внетарифных барьеров. В случае сельскохозяйственной продукции – постепенная либерализация, учитывающая специфику сельскохозяйственной политики каждой стороны²⁴. Кроме того, в 1995-2002 гг. ЕС подписал с семью южными соседями евросредиземноморские договоры (договоры о сотрудничестве нового поколения). Они предполагают, в частности, либерализацию транзита товаров, услуг и капитала, развитие экономического сотрудничества, а также сотрудничество в социальной области и в сфере миграции. Предусмотрено было создание *FTA* в течение около полутора десятка лет в области промышленных товаров по принципу асимметрии в пользу соседних стран. Торговля сельскохозяйственными и рыболовецкими товарами должна

²² Европейский договор, заключенный с Польшей, в ст. 1 говорил о «постепенной интеграции Польши с Сообществом»; лишь в преамбуле, необязательной с точки зрения международного права, утверждалось, что «окончательной целью Польши является членство в Сообществе» (*Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi, z drugiej*, Bruksela, 16 października 1991 r. Текст представлен по состоянию на 31 октября 2000 г., Warszawa 2001. – С. 14).

²³ ЕС пропонує Україні у посиленні угоди краці умови, ніж свого часу Польщі та країнам Балтії, „УНІАН Новини ЄС”, 8-15.06.2007, № 022 (022).

²⁴ *Deklaracja barcelońska, przyjęta przez ministrów spraw zagranicznych uczestniczących w konferencji eurośródziemnomorskiej w Barcelonie 25 i 26 listopada 1995 r.* // P. J. Borkowski, *Partnerstwo Eurośródziemnomorskie*, ASPRA-JR, Warszawa 2005. – С. 310-319.

была опираться на систему концессий. Соседние государства обязались принять часть *acquis* ЕС. Барселонский процесс и евросредиземноморские договоры заслуживают неоднозначной оценки. В сфере торговли взаимный обмен вырос, что позволило соседним странам сохранить прежнюю позицию торгового партнера ЕС; их же торговый баланс в отношениях с ЕС не улучшился. Важнейшей проблемой представляется, однако, что они в слишком малой степени принимали во внимание существенные проблемы региона – такие, как демографический бум или внешний долг²⁵. Это не меняет факта, что договоры представляют собой существенную точку отсчета в контексте размышлений о будущем отношений Украина-ЕС. Средиземноморские государства охвачены, подобно восточным соседям ЕС, Европейской политикой соседства. Поэтому предложение, сделанное последним, должно быть по меньшей мере так же привлекательно, как в случае уже заключенных евросредиземноморских договоров. Иначе от этого пострадают единство политики ЕС в отношении соседей и доверие к ней в странах Восточной Европы²⁶.

Интересы и позиции сторон

Интересы ЕС трудно однозначно определить, как по той причине, что в рамках ЕС нет единомыслия по вопросу о будущем отношений с Украиной, так и оттого, что эта страна не является первоочередным экономическим партнером Евросоюза.

В переговорном мандате для Европейской комиссии, касающемся *NEA*, не были выдвинуты никакие конкретные требования, касающиеся *DFTA*. Совет ЕС, однако, сослался на предложение Комиссии за декабрь 2006 г. на тему укрепления Европейской политики соседства. Кроме того, он пришел к

²⁵ P. J. Borkowski, *op. cit.* – С. 226–236, 271–277, 292–293.

²⁶ С. Hillion, *Nowy rodzaj związków między Unią Europejską a partnerami w ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa – wnioski dotyczące przyszłego porozumienia UE – Ukraina*, 7 января 2007 г., www.demoseuropa.eu/upload/editor/demos/File/demosEUROPA-Hillion-Ukraina.doc.pdf.

выводу, что посредством *NEA* ЕС стремится к «постепенной экономической интеграции и углублению политического сотрудничества» с Украиной. *NEA* же не будет определять будущую эволюцию отношений Украины с ЕС²⁷.

Германское председательство ЕС в отчете на тему укрепления Европейской политики соседства за июнь 2007 г. утверждало, что ее главной целью должно быть склонение соседей к продолжению реформ; главным инструментом, который должен их к этому привлечь, является лучший доступ к внутреннему рынку ЕС. Центральным элементом интеграции с соседями должны быть соглашения о *DFTA*. В данном контексте, кроме *DFTA* с Украиной, упоминалось также о перспективах интеграции с Молдавией, Грузией и Арменией²⁸.

Европейский парламент в июле 2007 г. принял рекомендации, касающиеся *NEA*. Палата выступила, в частности, за разработку «конкретного плана постепенного образования всеобщей и комплексной зоны свободной торговли (...) охватывающей оборот почти всеми товарами, услугами и капиталом между ЕС и Украиной». Парламент заявил, что *DFTA* должна охватить «по мере возможности сельскохозяйственную продукцию», и подчеркнул значение реформы законодательства на Украине²⁹.

Среди государств-членов ЕС существуют как сторонники, так и противники признания возможности принятия в будущем Украины в ЕС. Для представителей первой группы (в частности, Польша, балтийские страны, Великобритания) возникновение *DFTA* Украина-ЕС будет ощутимым шагом на

²⁷ Council Conclusions concerning the negotiation of a new enhanced Agreement between the EU and Ukraine,

²⁸ Strengthening The European Neighbourhood Policy. Presidency Progress Report, General Affairs and External Relations Council (GAERC), 18-19 июня 2007 г., http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/enp_progress-report_presidency-june2007_en.pdf.

²⁹ Zalecenie Parlamentu Europejskiego z dnia 12 lipca 2007 r. dla Rady w sprawie mandatu negocjacyjnego dotyczącego nowego, rozszerzonego porozumienia między Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi a Ukrainą, Strasburg, 12 июля 2007 г., 2007/2015(INI), P6_TA(2007)0355, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6-TA-2007-0355&language=PL.

пути приближения Украины к ЕС. Для представителей второй (прежде всего Франции и Германии) *DFTA* будет элементом построения глубоких, дружественных связей с государствами-соседями ЕС и ощутимым аргументом против тезиса о закрытости ЕС от стран Восточной Европы; на практике эти страны могут, однако, выступить против слишком далеко идущей интеграции Украины с ЕС, опасаясь, что это в будущем может облегчить вступление этой страны в ЕС. Экономические последствия *DFTA* пока не являются объектом углубленной дискуссии на политическом уровне.

Отдельные группы интересов внутри ЕС время от времени высказывались на тему отношений с Украиной. Можно предполагать, что против возникновения *DFTA* выступит часть европейских сельскохозяйственных производителей, в особенности таких стран, как Франция или Польша, а также представители сталелитейной и химической промышленности (Франция, Германия). Большинству же европейских предприятий возникновение *DFTA* может, однако, принести ощутимую пользу, ибо они получают лучший доступ к украинскому рынку сбыта, а, кроме того, украинские фирмы будут вынуждены принять европейские стандарты, например, в сфере трудового законодательства, что уменьшит их относительное преимущество, следующее из более низкой стоимости производства. В январе 2008 г. свою позицию представила *Business-europe* – организация, объединяющая федерации работодателей из 34 европейских государств. Она высказалась за создание «достойной *FTA* ЕС-Украина, делающей возможным реальный доступ к рынку благ, услуг и инвестиций». *FTA* должна была бы охватить все промышленные товары, как можно большее количество услуг, а в случае сельскохозяйственных товаров привести к уменьшению тарифных и внетарифных барьеров. *Business-europe* добивается полной, симметричной отмены таможенных барьеров и ликвидации всевозможных внетарифных препятствий. Она выступает также за введение на Украине прозрачных принципов в сфере госзаказов и защиты конкуренции, а также далеко идущих решений, защищающих

инвестиции и права интеллектуальной собственности³⁰. Украинцы рассчитывают на то, что идеи *DFTA* поддержит также Европейский круглый стол промышленников (*ERT*), объединяющий представителей 45 значимых европейских предприятий³¹. *ERT* заинтересован в развитии сотрудничества со странами-соседями ЕС. Он считает, что целью Европейской политики соседства должен быть «большой общий рынок», включающий ЕС и соседние страны. Условием его возникновения является создание ФТА и охват соседей евросоюзным *acquis* в области общего рынка, в формировании которых соседние страны в будущем должны иметь возможность участвовать³².

Главные политические силы на Украине («Партия регионов» Виктора Януковича, «Блок Юлии Тимошенко», связанный с президентом Виктором Ющенко блок «Наша Украина – Народная самооборона») провозглашают необходимость интеграции с ЕС. На практике, однако, они предпринимают немного действий, чтобы реализовать эту цель, сосредоточивая свои усилия на получении сигнала о возможности вступления Украины в ЕС. Как политические элиты, так и общество в слишком малой степени понимают, что европейская политика (интеграция в ЕС или участие в этой структуре) является частью не внешней, а внутренней политики. Несмотря на вышеизложенные трудности, можно судить о том, что так же, как в случае вступления в ВТО, главные политические силы примут меры с целью подписания соглашения с ЕС о *DFTA*. Ибо эта цель – в отличие от туманной перспективы членства – является достижимой в среднесрочный период. Кроме того, она может принести ощутимую экономическую выгоду.

³⁰ *Businesseurope position on an EU-Ukraine Free-Trade Agreement (FTA)*, <http://me.kmu.gov.ua/file/link/114238/file/BUSINESSEUROPE.pdf>.

³¹ *A Ukraine-EU Free Trade Area: Who's for and who's against it?*, „ICPS Newsletter” (бюллетень киевского Международного центра политических исследований), 23 января 2006 г., № 2 (306).

³² *ERT'S Vision Of A Bigger Single Market. The Position Of The European Round Table Of Industrialists On The EU'S Neighbourhood Policy*, Brussels, май 2004, www.ert.be/doc/0039.pdf.

Против *DFTA* могут выступить более радикальные, популистские формации (Партия прогрессивных социалистов Украины, возможно, Коммунистическая партия). *DFTA* может рассчитывать на поддержку части управленцев – особенно представителей МИДа, считающихся евромантками. Их позиция может, однако, принести отрицательные для Украины результаты, так как представители этого ведомства зачастую не считают с экономическими последствиями своих решений. Более реалистичны с этой точки зрения представители других ведомств, уже внедряющих на Украине реформы, предусмотренные в Плане действий. Против *DFTA* могут выступить Министерство финансов и подчиненные ему службы, так как, по их мнению, ее образование будет означать меньшие поступления в бюджет государства за счет пошлин³³.

Две трети украинского общества считает развитие торгово-экономических отношений приоритетным направлением сотрудничества с ЕС. 52,3% положительно оценивало концепцию образования *FTA* ЕС-Украина, а 19,1% относилось к этой идее отрицательно³⁴. Многие опрошенные опасаются, однако, отрицательных последствий, которые могут появиться после учреждения *DFTA*, таких, как ввоз на Украину продуктов, вредных для окружающей среды (41,1%), или ограничение отечественного производства и рост безработицы (36,6%)³⁵. Такую позицию можно отчасти объяснить малым интересом украинских средств массовой информации к рассматриваемой проблематике. Количество информации на тему ЕС, правда, в последние годы возрастает, тем не менее украинские СМИ сосредоточены на перспективах членства, а не на затратах и

³³ K. Wolczuk, *Adjectival Europeanisation? The Impact of EU Conditionality on Ukraine under the European Neighbourhood Policy*, European Research Working Paper Series (European Research Institute), 2007. № 8. - С. 12, 16.

³⁴ Данные за апрель 2008 г. приводятся по источнику: *Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян // Національна безпека і оборона*. - 2008. - № 6 (100). - С. 40, 50.

³⁵ Там же. - С. 45.

выгодах, связанных с интеграцией, а также конкретных аспектах отношений Украина-ЕС³⁶.

Согласно опросу, проведенному в мае 2008 г., 75% украинских бизнесменов поддерживает возникновение *FTA* с ЕС. Большинство опрошенных считает интеграцию с ЕС более выгодным, чем укрепление сотрудничества с Россией и другими постсоветскими странами³⁷. От сближения с ЕС получит выгоду прежде всего сталелитейный сектор, из которого происходят влиятельные украинские олигархи. Это объясняет тот факт, почему образование *FTA* поддерживают такие люди, как Виктор Пинчук, главный производитель стальных труб на Украине, а также активный пропагандист членства Украины в ЕС, Сергей Тарута – связанный с президентом Ющенко совладелец Промышленного союза Донбасса, а также, по всей вероятности, донецкий олигарх, депутат парламента от «Партии регионов» Ринат Ахметов³⁸. Более отрицательно к концепции *FTA* с ЕС относятся представители других отраслей украинской экономики (автомобильной, пищевой, легкой и химической промышленности), которые могут понести потери в результате торговли с ЕС.

Представители бизнеса сознают, что интеграция с ЕС повлечет за собой определенные жертвы (обострение конкуренции, принятие стандартов ЕС) и что они являются необходимым условием экспансии за пределы Украины. Но жалуются на отсутствие информации на тему условий ведения экономической деятельности в ЕС³⁹. Украинские предприниматели, кроме того, опасаются, что возникновение *FTA* с ЕС может иметь негативное влияние на торговые отношения со

³⁶ Шире см.: А. Шептыцкий. *Позиция Украины в европейском информационном пространстве: количественное исследование* // Европа. – 2007. – Т. 7. – № 4 (25). – С. 92–96.

³⁷ *Ukraina UE biznes*, „IAR Newswire” от 29 мая 2008 г., www.securities.com.

³⁸ Шире см.: А. Szeptycki, *Grupy oligarchiczne a polityka zagraniczna Ukrainy*, „Sprawy Międzynarodowe”, апрель-июнь 2008. – № 2. – С. 52–77.

³⁹ *The EU-Ukraine FTA: First feedback from regional consultations*, „ICPS Newsletter” (бюллетень киевского Международного центра политических исследований) от 3 марта 2008 г. – № 3 (399).

странами СНГ. На практике, как свидетельствуют некоторые исследования, украинские предприниматели не придают слишком большого значения последствиям возникновения *FTA*. Такое положение следует из факта, что данная концепция для них слишком абстрактна, а также из специфики ведения экономической деятельности на Украине: частым использованием помощи государства или посредников в стране ЕС, а также отсутствия долгосрочного плана развития⁴⁰.

Переговоры

Переговоры, касающиеся *NEA*, начались в марте 2007 г., а те, что касались *DFTA*, - после того, как был подписан протокол о вступлении Украины в ВТО, в феврале 2008 г. Вначале не было согласия по вопросу о том, должны вестись переговоры на тему *DFTA* и *NEA* вместе или отдельно. Некоторые украинские политики и эксперты выступали за разделение этих двух вопросов, мотивируя это фактом, что *NEA* можно было бы согласовать гораздо быстрее, в то время как переговоры на тему *DFTA* будут более продолжительными. Другие выдвигали аргумент о том, что образование *DFTA* имеет более приоритетное значение, а подписание *NEA* чисто политического характера могло бы интерпретироваться не в пользу Украины - как ее одобрение Европейской политики соседства. В конечном счете, как представляется, именно ЕС решил принять одно соглашение, что может в существенной мере отодвинуть во времени подписание *NEA*⁴¹.

Первый тур переговоров прошел в феврале 2008 г. в Киеве. Он имел вступительно-технический характер. В его ходе прозвучало, однако, со стороны ЕС важное обещание. Тогдашний комиссар по вопросам торговли Питер Мандельсон выразил

⁴⁰ *EU - Ukraine Free Trade Zone: How Ukrainian Business Views It*, Institute for Economic Research and Policy Consulting (Ukraine) For Yalta European Strategy, Kiev-Yalta, июль 2008, www.yes-ukraine.org/en/yes5publications.html?_m=publications&_t=rec&id=809.

⁴¹ *UE odsuwa termin podpisania nowego porozumienia z Ukrainą*, „Wiadomości OSW” от 27 июня 2008 г. - № 123, <http://osw.waw.pl/news/aktu.htm>.

убеждение, что либерализация охватит не только торговые отношения, но и транзит людей и капитала⁴². Второй раунд состоялся в Брюсселе в апреле. Переговоры велись в трех рабочих группах, касающихся а) транзита товаров, пошлин, санитарных и фитосанитарных стандартов; б) транзита услуг и капитала; в) правовых вопросов, решения споров, защиты интеллектуальной собственности. Очередной раунд состоялся в июле в столице Украины. В его ходе были подняты также такие вопросы, как правила происхождения товаров, государственные заказы, защита конкуренции или долговременное развитие. Четвертый раунд переговоров состоялся – несмотря на политический кризис на Украине – в октябре 2008 г. в Брюсселе.

Предметом, возбуждающим споры, будет, вероятно, окончательный масштаб *DFTA*, в особенности вопрос о включении в нее вопросов, важных для одной из сторон и спорных для другой, таких, как сельское хозяйство, свободный транзит рабочей силы (в обоих случаях включение их в *DFTA* – в интересах Украины) или финансовые услуги (в этом случае именно украинская сторона может не соглашаться со слишком далеко идущими решениями). Трудно будет достичь компромисса также в таких вопросах, как асимметрия *DFTA*, принципы государственной помощи, адаптация Украины к стандартам ЕС и ликвидация еще существующих барьеров в торговле. Украина будет стремиться обеспечить себе путем переговоров длинные переходные периоды, а Европейский союз будет выступать за внедрение более симметричных решений⁴³.

Невозможно однозначно определить, когда закончатся переговоры и когда образуется *DFTA*. Мнения на эту тему крайне различны как с украинской, так и с евросоюзной стороны. В мае 2008 г. Ющенко выразил убеждение, что в течение

⁴² *Negocjacje o strefie wolnego handlu Ukraina-UE rozpoczęte*, „Tydzień na Wschodzie” (Ośrodek Studiów Wschodnich). – № 7 (41). – С. 9.

⁴³ А. І. Goncharuk, *Ukraine-EU FTA Agreement: substance, stands of the parties, debatable points*, Kyiv, 9 апреля 2008 г., www.yes-ukraine.org/i_upload/file/STATEMENT%20on%20FTA.doc.

двенадцати месяцев будет подписано *NEA*, учитывающее *FTA*. Менее оптимистичные прогнозы дают представители Украины, непосредственно участвующие в переговорах с ЕС. Вице-премьер по вопросам европейской интеграции Григорий Немыря считает, что переговоры могут продолжаться от 2 до 5 лет. Питер Манделсон выразил надежду, что переговоры на тему принципиальной части соглашения о *FTA* закончатся до конца 2008 г. Однако посол председательствовавшей в ЕС в первом полугодии 2008 г. Словении в Киеве заявил, что переговоры могут продолжиться до 2011 г. Это мнение подтвердил в период председательства Франции ее посол. По его словам, *FTA* может не появиться до 2010 г.

Можно предположить, что переговоры на тему *FTA* будут продолжаться несколько лет, что одновременно затянет подписание *NEA*. На темпе переговоров к тому же отрицательно скажутся события, которые наметились в 2008 г.: международный финансовый кризис, ухудшающееся экономическое положение на Украине, а также политический хаос в этой стране. После подписания соглашения оно должно быть ратифицировано Украиной и всеми государствами-членами. Данный процесс тоже потребует времени. Внедрение в жизнь *NEA* еще не будет означать образования *DFTA*. Лишь когда закончатся все переходные периоды, она войдет в действие.

Возможные последствия

В долгосрочный период возникновение *DFTA* будет иметь выгодные последствия для Украины. Открытие новых рынков для украинских производителей принесет рост отечественного производства, а в результате – более быстрый рост ВВП. Хорошая экономическая конъюнктура и адаптация норм ЕС облегчат модернизацию экономики. Государственный бюджет и украинские предприятия, однако, должны будут профинансировать расходы, связанные с приспособлением Украины к *acquis communautaire*.

По средним расчетам, образование *DFTA* в долгосрочный период приведет к росту благосостояния на Украине на 11,1%; в случае *FTA* благосостояние возросло бы соответственно на 4,7%⁴⁴. В краткосрочный период оно принесет также рост украинского экспорта на 30-40%, а в долгосрочный – примерно на 160%. Это будет сопровождаться относительно небольшим (10-15% в долгосрочный период) спадом экспорта в третьи страны. Таким образом, *DFTA* приведет не только к переориентации украинского экспорта, но к его реальному росту. Импорт Украины из ЕС возрастет примерно на 25% в краткосрочный период и на 55-70% - в долгосрочный⁴⁵.

Ощутимую пользу может принести принятие евросоюзных решений в области защиты конкуренции, государственной помощи и госзаказа. Оптимистический сценарий предполагает, что адаптация *acquis communautaire* принесет рост качества и спад (или ограничение роста) цен на товары, предлагаемые на украинском рынке, по крайней мере частичная демонаполизация отдельных секторов украинской экономики уменьшит господство олигархических групп, ослабит их связь с миром политики и сделает возможным вхождение на украинский рынок новых игроков, способствуя увеличению притока иностранных инвестиций на Украину⁴⁶. На практике, однако, нет уверенности в том, что это произойдет. Возможно также альтернативное развитие событий, в рамках которого олигархические группы используют сближение с Европейским союзом для реализации собственных интересов, например, обеспечивая себе более легкий доступ к евросоюзному рынку, средства помощи из ЕС на модернизацию своих промышленных активов, а евросоюзное *acquis* может быть выгодно интерпретировано украинским правительством.

⁴⁴ І. Газізуллін (ред.). *Економічне моделювання як компонент підготовки до переговорів щодо Зони вільної торгівлі між Україною та ЄС / Міжнародний центр перспективних досліджень*, Київ, 2008. – С. 50–51.

⁴⁵ M. Emmerson (ed.), *op. cit.* – С. 68.

⁴⁶ *The EU-Ukraine FTA Social Impact Analysis, CASE Ukraine*, сентябрь 2007. – С. 23–24, www.case-ukraine.com.ua/u/publications/e76c1ef10138f58c40a9655c4a4e98b4.pdf.

В социальной сфере образование *DFTA* принесет рост трудоустройства и доходов, а в результате – общее снижение уровня бедности в обществе. В краткосрочный период оно может привести к спаду производства и трудоустройства, являющихся следствием изменений в украинской экономике. Это явление будет иметь устойчивый характер в случае наименее конкурентоспособных отраслей, а также – если говорить о снижении трудоустройства – в тех, которые отличаются сегодня избытком рабочих мест (напр., сельское хозяйство)⁴⁷.

Рамки этой статьи не дают возможности произвести полный секторный анализ последствий образования *DFTA* для украинской экономики. Поэтому необходимо сосредоточиться на самых важных из них и таких, которые могут быть предметом разногласий во время переговоров.

Горно-металлургический комплекс, в особенности металлургическая промышленность, является ключевым элементом украинской экономики. Продукция этого сектора – важнейшая составляющая украинского экспорта в ЕС. В 2007 г. железо и сталь составляли 27,7% украинского экспорта в Евросоюз и 8,43% общего импорта в ЕС⁴⁸. В прошлом экспорт изделий сталелитейной промышленности был предметом количественных ограничений и антидемпинговых процедур со стороны ЕС. Существующие ограничения были отменены в момент вхождения Украины в ВТО, что может удвоить экспорт стальных изделий в ЕС. По некоторым прогнозам, возникновение *DFTA* может в долгосрочный период увеличить экспорт украинского металла (прежде всего стали) в ЕС примерно в десять раз (!) по сравнению с состоянием до вступления Украины в ВТО, что сделало бы эту страну главным поставщиком на евросоюзный рынок⁴⁹. В такой ситуации европейские производители, вероятно, предпримут действия двоякого рода. С одной стороны, они будут стремиться к ограничению украин-

⁴⁷ *The EU-Ukraine FTA Social Impact Analysis, op. cit.* – С. 13–14.

⁴⁸ *Ukraine, DG Trade*, 28 июня 2008 г., http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113459.pdf.

⁴⁹ M. Emerson (ed.), *op. cit.* – С. 68, 118–119, 156–157.

ской экспансии на евросоюзном рынке, требуя от украинской стороны уважения принципов свободной конкуренции и государственной помощи; ныне положение в этой сфере не соответствует стандартам ЕС. С другой стороны, вероятно, произойдет дальнейшее укрепление сотрудничества между европейскими и украинскими производителями. В данном контексте следует напомнить, что «Арселор Миттал» является уже владельцем комбината «Криворожсталь», а украинские предприятия контролируют металлургические компании, в частности, в Италии, Польше, Венгрии⁵⁰.

Другие отрасли промышленности. Экспорт изделий химической, машиностроительной, автомобильной и легкой промышленности играет меньшую роль в торговле Украины с ЕС, хотя его доля во взаимном обмене систематически возрастает. В целом он составляет около 12% украинского экспорта (в том числе изделия химической промышленности – 7,1%)⁵¹. Хотя подробные исследования не проводились, представляется, что возникновение *DFTA* будет иметь положительное влияние на украинскую машиностроительную промышленность. По причине относительно более дешевой рабочей силы и своего географического положения Украина могла бы стать привлекательным местом инвестиций для крупных концернов, производящих электронное оборудование или автомобили. В случае химической промышленности положение – по крайней мере сейчас – менее оптимистично. Главным препятствием является здесь система *REACH* (*Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemical substances*). Она требует от производителей и импортеров химических средств, чтобы их регистрировали, информировали об их применении и доказывали, что они безопасны в использовании. Невыполнение этих требований сделает невозможным производство

⁵⁰ Шире см.: Ольга Шумило (сост.). *Поглиблена вільна торгівля між Україною та Європейським Союзом: металургія. Аналітична записка / Міжнародний центр перспективних досліджень, Київ, октябрь 2006, www.icps.com.ua/doc/FTA_steel_red.pdf.*

⁵¹ *Ukraine, DG Trade, op. cit.*

или импорт данной химической субстанции. Украинская химическая промышленность пока не готова к ведению деятельности в рамках системы REACH. Кроме того, украинские производители не выражают особой заинтересованности в принятии мер по адаптации украинского законодательства к новой системе⁵².

Сельское хозяйство. Сельское хозяйство – один из существенных секторов украинской экономики, хотя по сравнению со странами ЕС является отсталым. По украинским данным, сельское хозяйство создает 7,5% ВВП и предоставляет работу 14% профессионально активного населения⁵³. Экспорт сельскохозяйственной продукции в ЕС составляет 11,5% всего экспорта Украины; ЕС ввозит из этой страны лишь 1,52% всех импортируемых сельскохозяйственных продуктов. Следует также отметить, что украинский экспорт в ЕС в этой сфере (1,43 млрд. евро) лишь в небольшой степени превышает импорт (1,2 млрд. евро)⁵⁴: такое положение следует, в частности, из растущего спроса на Украине на высокопереработанные продовольственные продукты, импортируемые из ЕС. Небольшое присутствие украинских сельскохозяйственных производителей на евросоюзном рынке вытекает из большей части положений Общей сельскохозяйственной политики, протекционизма ЕС, а также из факта, что большинство украинских сельскохозяйственных продуктов не соответствует санитарным и фитосанитарным стандартам ЕС.

По экономическим расчетам, возникновение DFTA может принести в долгосрочный период рост украинского сельскохозяйственного экспорта на 46,5% по сравнению с положением

⁵² Р. Шпек (интервью). Будівлю членства України в Євросоюзі зведено відсотків на двадцять – двадцять п'ять // „Дзеркало тижня” от 01-07 марта 2008 г.

⁵³ Данные касаются сельского, лесного хозяйства и – в случае трудоустройства – рыбной ловли. Данные о ВВП за 2006 г. приведены по источнику: *Виробництво та розподіл валового внутрішнього продукту за видами економічної діяльності*, www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/vvp/vvp_ric/vtr_u.htm; данные по трудоустройству за первое полугодие 2008 г.: *Статистично-аналітичний огляд стану ринку праці у I півріччі 2008 року*, www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2008/rp/pres-reliz/dopl_08.htm.

⁵⁴ Данные за 2007 г. по: *Ukraine, DG Trade, op. cit.*

до вступления Украины в ВТО, а импорта – на 81,8%⁵⁵; в этом случае *DFTA* принесла бы большую выгоду европейским сельскохозяйственным производителям. К вышеизложенным данным следует, однако, относиться осторожно. По-прежнему неизвестно, в какой степени сельское хозяйство будет включено в *DFTA*; рассмотренные выше примеры *FTA*, возникших на основании договоров об ассоциации, однако, доказывают, что ЕС стремится к защите отечественных сельскохозяйственных производителей. В интересах Украины – чтобы *DFTA* – возможно, после соответствующего переходного периода – максимально охватила сельское хозяйство. На практике, однако, можно судить о том, что либерализация обмена в этой области будет иметь ограниченный характер.

Важным шагом на пути к либерализации торговли сельскохозяйственными товарами должна быть адаптация Украины к санитарным и фитосанитарным стандартам ЕС. Это процесс имеет большое значение, так как упомянутые стандарты являются одним из барьеров, затрудняющих торговый обмен сельскохозяйственными продуктами. Адаптация к высоким стандартам ЕС будет существенным вызовом для украинского государства и производителей. Она потребует развития соответствующей инфраструктуры, в особенности создания лабораторий высокого класса и переобучения персонала, который будет контролировать качество украинских продуктов.

Влияние *DFTA* на отдельные секторы украинского сельского хозяйства будет разным. Главным сельскохозяйственным продуктом, экспортируемым в ЕС, является украинское зерно. С 2005 г. на него распространяется нулевая пошлинная ставка. Принятие евросоюзных стандартов в рамках *DFTA* облегчило бы украинским производителям дальнейшую экспансию на общий рынок. Положительные последствия его образования в краткосрочный период почувствовали бы производители подсолнечного масла и фруктов. В случае мясных и молочных

⁵⁵ M. Emmerson (ed.), *op. cit.* - С. 68.

продуктов адаптация украинских производителей к нормам евросоюзного рынка потребует больше времени. Сектор производства сахара, характеризующийся как в ЕС, так и на Украине высоким протекционизмом, а также производители алкогольных напитков (за исключением водки) скорее не почувствуют положительных результатов *DFTA*. Перспективным направлением двустороннего сотрудничества могут быть европейские инвестиции в украинском сельскохозяйственно-продовольственном секторе; уже сегодня они составляют 60-70% непосредственных иностранных инвестиций в этой отрасли⁵⁶.

Транспорт является одной из тех отраслей, которые, как правило, не включаются в *FTA*, но которая может иметь большое значение для правильного функционирования *DFTA*, модернизации Украины и ее сближения с ЕС. Учитывая положение и размеры Украины, транспортный сектор имеет большой потенциал развития; его затрудняет, однако, устаревшая, недоразвитая инфраструктура и низкая конкурентоспособность поставщиков услуг. Деятельность в сфере транспорта в рамках *DFTA* может пойти в двух направлениях: во-первых, обеспечения хорошего функционирования *DFTA* путем развития украинской инфраструктуры, во-вторых, постепенного включения Украины в общий рынок транспортных услуг ЕС. Приоритетным следует признать включение Украины в Единое европейское воздушное пространство, развитие наземных транспортных коридоров на Украине, а также улучшение положения на границах (особенно реформу таможенной системы)⁵⁷.

Финансовые услуги (банковские, страховые, биржевые) – следующий элемент *DFTA*, который, хотя и не является обязательным, обеспечил бы ей более эффективное функционирование и интеграцию Украины с ЕС. Свобода транзита капитала и предоставления услуг (в том числе финансовых) –

⁵⁶ M. Emmerson, *op. cit.* - С. 145.

⁵⁷ Транспортний сектор України в контексті Угоди про вільну торгівлю між Україною та ЄС. Круглий стіл / Міжнародний центр перспективних досліджень, 10.10.2006, www.icps.com.ua/doc/FTA_transport_red.ppt.

два из четырех элементов, совместно образующих общий рынок. Положение на Украине в этой сфере отличается от стандартов ЕС: слабость рынка страхования и банковского рынка (при динамичном развитии последнего), отсутствие системы контроля, ограниченные возможности предоставления услуг иностранными субъектами, отсутствие развитого рынка ценных бумаг, непрозрачная структура собственности многих предприятий, коррупция и отмывание грязных денег – это лишь некоторые проблемы. Принятие евросоюзных стандартов может улучшить условия ведения экономической деятельности, обеспечить лучшую защиту прав акционеров, облегчить доступ к иностранному капиталу, а в долгосрочный период способствовать вхождению украинских предприятий, предоставляющих финансовые услуги, на европейские рынки и введению полной конвертируемости украинской валюты – гривны⁵⁸.

Энергетическое сотрудничество имеет большое значение как для ЕС, так и для Украины. Через Украину проходит около 80% газа, импортируемого ЕС из России (около 20-25% общего объема этого сырья, импортируемого ЕС); кроме того, обе стороны стоят перед похожими вызовами – такими, как необходимость диверсификации поставок топлива. В рамках *NEA* несомненно окажутся положения, касающиеся сотрудничества в сфере энергетики, хотя не все будут непосредственно связаны с функционированием *DFTA*. Документом, регулирующим ныне совместную деятельность Украины и ЕС, является меморандум на тему энергетического сотрудничества, подписанный в 2005 г.; он определил четыре приоритетных области: ядерную безопасность, интеграцию рынков газа и электроэнергии, улучшение безопасности поставок и транзита топлива, реструктуризацию угольного сектора⁵⁹. В 2006 г.

⁵⁸ B. N. Bordiuh Deep Free, Trade Area with the EU Financial Services Markets // „The Ukrainian Journal of Business Law”, декабрь 2006. - С. 42-44.

⁵⁹ Memorandum of understanding on co-operation in the field of energy between the European Union and Ukraine, Kyiv, 1 декабря 2005 г., http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/bilateral/ukraine/doc/mou_en_final_en.pdf.

Украина стала наблюдателем в Энергетическом сообществе, целью которого является интеграция стран Юго-Восточной Европы в общий рынок газа и электроэнергетики. Следует ожидать, что в рамках *DFTA* будут продолжены прежние направления деятельности. Вероятно, будут отменены таможенные барьеры в торговле топливом. Однако большее значение имеет дальнейшая адаптация украинской энергетики к стандартам ЕС, которые вызовут ее модернизацию и демонополизацию, а также связь украинских и европейских сетей электропередач и газопроводов. В случае электрических сетей это должно было бы произойти, по мнению украинской стороны, до 2012 г.⁶⁰ В газовом секторе самым крупным козырем Украины могли бы стать подземные газохранилища общим объемом около 34 млрд. м³. Положительные результаты образования *DFTA* почувствуют производители и экспортеры электроэнергии благодаря улучшению функционирования отечественного рынка и более широким возможностям экспорта в ЕС. В угольном секторе последствия будут менее однозначными. Наиболее ощутимым следствием для всего общества и промышленности будет, вероятно, рост количества топлива. В долгосрочный период модернизация украинского энергетического сектора – и шире: всей украинской экономики – должна принести спад энергоемкости последней, а в результате – снижение зависимости от поставок российского газа и нефти.

Свобода транзита людей является одной из четырех свобод, организующих общий рынок. Она состоит из права перемещения без необходимости иметь визу, поселения, ведения экономической деятельности и получения работы в любой стране ЕС. Страны ЕС еще не готовы открыть для граждан Украины свои границы, а тем более рынка труда. Самое большое количество разногласий вызывает визовая политика, которая принадлежит к компетенции ЕС. В 2005 г. Украина в одностороннем порядке отменила визы для граждан государств ЕС. В 2007 г. Украина и ЕС подписали соглашение о

⁶⁰ *Мінпаливенерго прогнозує інтеграцію України в УСТЕ до 2012 року // УНІАН Новини ЄС от 9-16 мая 2008 г. - № 019 (064).*

либерализации визового режима, которое дало право определенным группам граждан Украины на бесплатную визу; остальные должны каждый раз платить 35 евро⁶¹. На следующий год, однако, восемь государств-членов ЕС из Центральной и Восточной Европы вступили в зону Шенгенского соглашения, что повлияло на ужесточение визовых требований в этих странах. Общие декларации говорят лишь о долгосрочной перспективе введения безвизового режима (переговоры об этом начались в октябре 2008 г.)⁶² ЕС ставит в зависимость прогресс в этой области, в частности, от улучшения положения на границах Украины с Россией и Белоруссией; важным сигналом будет также имплементация Украиной нынешнего договора о либерализации визового режима, а также договора о реадмиссии (также подписанной в 2007 г.). Если говорить о праве граждан Украины на работу в ЕС, то законодательство Евросоюза не дает гражданам Украины никаких особых преимуществ по сравнению с гражданами третьих государств. Остальные вопросы регулирует отечественное законодательство и/или двусторонние соглашения Украины с государствами-членами ЕС. Несмотря на это, в ЕС работает (преимущественно нелегально) около 1 млн. граждан Украины.

Существующие правовые решения, практика, применяемая в консульствах отдельных государств (унижение заявителей, отсутствие четких принципов выдачи виз), а также положение на границе Украины со странами ЕС затрудняют торговый обмен и профессиональную деятельность граждан Украины в странах ЕС; они являются также барьером для евросоюзных фирм, предоставляющих услуги украинцам, прибывающим в ЕС. Это особенно существенно в случае приграничных регионов, для которых трансграничное сотрудничество является одним из инструментов, служащих ликвидации пробелов в развитии. Следует также иметь в виду факт, что облегчения в

⁶¹ *Agreement between the European Community and Ukraine on the facilitation of the issuance of visas* [Luxembourg, 18.06.2007], www.msz.gov.pl/files/docs/umowy%20ruch%20osob/ENG-Ukraine.pdf.

⁶² *Joint Declaration on the EU-Ukraine Association Agreement, op. cit.*

перемещении людей и получении работы гражданами Украины имели бы существенное значение не только для функционирования *DFTA*, но и шире – для сближения и развития межличностных контактов между Украиной и ЕС. Среди отрицательных последствий нужно назвать дальнейший отток рабочей силы (в том числе наиболее квалифицированных работников) и дальнейший демографический спад на Украине.

На практике представляется вероятным, что *DFTA* не принесет существенных изменений, если говорить о визовом режиме и возможности получения гражданами Украины легальной работы в ЕС. Практика Европейского союза показывает, что свобода перемещения людей (рабочей силы) является той из четырех свобод общего рынка, где дольше всего удерживаются ограничения – например, в отношении новых государств-членов ЕС. Противоположный сценарий можно было бы рассматривать, если бы оказалось, что переговоры Украина-ЕС не скоро закончатся принятием соглашения, а будут продолжаться в ближайшие несколько лет. В этом случае в рамках соглашения о *DFTA* могли бы оказаться положения о дальнейшей либерализации визового режима.

Независимо от того, когда закончатся переговоры, можно было бы ввести некоторые частичные решения, которые служили бы улучшению существующего положения. Во-первых, ЕС должен обозначить конкретные условия введения безвизового режима. Во-вторых, Украина и ЕС должны принять меры для развития инфраструктуры пограничных переходов, улучшения доступа украинских граждан к информации на тему консульских и пограничных процедур, а также развития двустороннего сотрудничества в этой сфере. В-третьих, необходимо сближение стандартов в сфере образования (внедрение положений Болонского процесса, участником которого является Украина), а также взаимное признание дипломов и профессиональной квалификации. В-четвертых, необходимо укрепление сотрудничества в сфере социального страхования, в особенности затем, чтобы период работы в странах Евросоюза учитывался при начислении украинской пенсии.

В-пятых, необходимы механизмы, способствующие возвращению украинских работников на родину. Введение таких решений будет, вероятно, положительно принято гражданами европейских государств, опасаящихся конкуренции более дешевой рабочей силы с востока. Кроме того, возвращение трудовых эмигрантов на Украину может быть одним из факторов, модернизирующих страну⁶³.

Россия – второй после ЕС торговый партнер Украины (размер оборота в 2007 г. – около 21, % млрд. евро, по украинским данным⁶⁴); кроме того, из России или с ее помощью Украина закупает весь импортируемый газ и нефть. Из перспективы Украины возникновение *DFTA* принесет изменение структуры торгового обмена с границей; по расчетам, в долгосрочной перспективе экспорт в Россию может снизиться на 15,5%⁶⁵. Поэтому снизится экономическая зависимость от северного соседа. Негативные последствия ухудшения торговых взаимоотношений с Россией может почувствовать прежде всего сельскохозяйственно-продовольственный сектор, а также некоторые предприятия в южной и восточной части страны⁶⁶. Из перспективы России изменения в торговой области будут менее существенны. По расчетам, в долгосрочной перспективе экспорт России на Украину снизится примерно на 7%⁶⁷.

Несмотря на это, Россия должна выражать обеспокоенность переговорами на тему *DFTA*⁶⁸. Можно судить, что российские власти отдают себе отчет в том, что интеграция Украины в рамках *DFTA* затруднит или даже на практике сделает

⁶³ Шире см.: M. Kindler, E. Matejko et al., *Monitoring przejść granicznych Unii Europejskiej. Raport*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa 2008. – С. I, II, IX.

⁶⁴ *Географічна структура зовнішньої торгівлі товарами за 2007 рік*, www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2007/zd/ztt/ztt_u/ztt1207.htm.

⁶⁵ M. Emmerson (ed.), *op. cit.* – С. 68.

⁶⁶ *What does Odesa think of a Free Trade Area with the EU?*, „ICPS Newsletter” (бюллетень киевского Международного центра политических исследований) от 30 июня 2008 г. – № 22 (414).

⁶⁷ M. Emmerson (ed.), *op. cit.* – С. 68.

⁶⁸ *Зона свободной торговли Украина – ЕС будет готова через 10 лет*, 14 июля 2008г., <http://ura-inform.com/economics/2008/07/14/zona/>.

невозможной реинтеграцию Украины с постсоветскими странами. Возникновение *DFTA* Украина-ЕС особенно трудно согласовать с созданием таможенного союза в рамках Общего экономического пространства, образуемого Россией, Украиной, Беларуссией и Казахстаном, чего добиваются российские власти и от чего отказываются власти украинские. Поэтому представляется, что решение Украины об образовании *DFTA* с ЕС можно рассматривать не только в категориях сближения с европейскими структурами, но и в категориях выбора между европейской и постсоветской моделями интеграции. В этой ситуации нельзя исключить, что Россия примет меры для задержания или затруднения ее возникновения. Ее могут также поддержать радикальные пророссийские группировки – такие, как Коммунистическая партия Украины, а также – в более сдержанной форме – часть Партии регионов.

Вызовы

Создание эффективной, взаимовыгодной *DFTA* требует принятия ряда мер – особенно со стороны Украины – как в настоящее время, в ходе переговоров на тему ее облика, так и после подписания *NEA*.

Одной из существенных слабостей украинской стороны является отсутствие опыта в ведении переговоров, отличающее ее от ЕС, который заключил уже много подобных соглашений. Украина в слишком малой степени отдает себе отчет в том, каковы могут быть потери и выгоды, связанные с образованием *DFTA*. Чтобы справиться с таким вызовом, необходима более эффективная координация действий украинской стороны: отдельных политических сил, правительства, экспертных центров и прежде всего украинского бизнеса. Сотрудничество главных политических сил и деятельность государственных органов затрудняет продолжающийся почти непрерывно с 2005 г. политический кризис, который, однако, что следует подчеркнуть, не помешал вступлению Украины в ВТО. Консультации, проводившиеся до сих пор с бизнесом, по оценке

заинтересованных сил, недостаточны; следует также провести более углубленные, секторные исследования на тему последствий возникновения *DFTA*. В ходе внутренних консультаций и переговоров с ЕС нужно разработать ответ на три вопроса: какие секторы, с точки зрения Украины, должны быть охвачены *DFTA*, какие периоды нужны, чтобы отменить тарифные и внетарифные ограничения в торговле, а также адаптировать украинскую экономику к стандартам ЕС, наконец, каких это потребует финансовых расходов и каким образом можно удовлетворить эти потребности. Отсутствие соответствующей подготовки к переговорам с украинской стороны может закончиться принятием решений, невыгодных для Украины или трудных для реализации⁶⁹.

Создание *DFTA* требует от Украины не только принятия правовых актов, согласующихся с *acquis communautaire*, но также их эффективного соблюдения. Во многих случаях Украина располагает относительно хорошими правовыми актами, которые на практике не реализуются. Чтобы справиться с этим вызовом, надо укрепить государственные учреждения, реформировать судебную систему, принять меры для ограничения коррупции и влияния олигархических групп на украинскую политику и экономику. В противном случае *DFTA* может остаться лишь на бумаге, что лишит Украину потенциальной выгоды и дискредитирует европейские устремления, провозглашаемые ее властями. Принятие евросоюзных стандартов потребует существенных финансовых расходов от большинства предпринимателей. Поэтому украинские власти должны поддерживать этот процесс и облегчать доступ к информации на тему евросоюзных стандартов; в противном случае украинские производители могут отказаться от попыток экспансии на общий рынок. Следующая проблема касается перевода норм ЕС на украинский язык и их внедрения; украинские власти, ответственные за реализацию этой задачи, могут быть

⁶⁹ *Report on the Forum Free Trade Area: the Core of Ukraine's European Project*, Kyiv, 9 апреля 2008 г., www.yes-ukraine.org/en/ftafindings.html.

ангажированы и подвержены коррупции, что найдет свое отражение в украинской транспозиции евросоюзного *acquis*⁷⁰.

Образование *DFTA* должно сопровождаться защитными мерами со стороны украинской власти в экономической (улучшение инвестиционного климата и пропаганда инвестиций, реструктуризация и модернизация экономики) и социальной сфере (поддержка создания новых рабочих мест и улучшение условий труда, возможности профессиональной переквалификации, разработка миграционной политики, призванной ограничить утечку мозгов), а также в сфере защиты окружающей среды⁷¹. Меры по созданию *DFTA* должны также поддерживаться ЕС – как в финансовом, так и в техническом аспекте. Полезен был бы пересмотр положений Европейского инструмента соседства и партнерства (*ENPI*) в отношении Украины⁷², учитывающий специфику *DFTA*, особенно расходы на адаптацию к стандартам ЕС. Техническая помощь должна быть оказана посредством таких инструментов, как *TAIEX*, *SIGMA*, *Twinning i Twinning light*⁷³. Финансовые условия могут быть существенным фактором, который повлияет на окончательную форму *DFTA* и ее реализацию. Поэтому, кроме украинских и евросоюзных средств, полезно было бы найти внешние источники финансирования (Европейский банк восстановления и развития, Всемирный банк, отдельные западные страны), которые дадут возможность провести необходимые реформы.

Остается открытым вопрос о том, станет ли сама формула *NEA/DFTA*, которая предусматривает частичное участие в общем рынке при отсутствии однозначной позиции в вопросе

⁷⁰ M. Jakubiak et al., *Non-tariff barriers in Ukrainian export to the EU*, Center for Social and Economic Research // „CASE Reports”, Warsaw 2006. – С. 49–52.

⁷¹ *Trade Sustainability Impact...*, *op. cit.* – С. 356–358.

⁷² См.: *European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. Country Strategy Paper 2007–2013.* – С. 2, http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/enpi_csp_ukraine_en.pdf.

⁷³ Шипре см.: L. Jesień et. al, *Eastern Partnership – Strengthened ENP Cooperation with Willing Neighbours* // „PISM Strategic Files”, июнь 2008. – № 3. www.pism.pl/zalaczniki/Strategic_File_3.pdf.

возможности членства Украины в ЕС, ожидаемым модернизационным импульсом. С 90-х гг. Украина и ЕС по-разному воспринимают взаимные отношения. Для Украины интеграция с ЕС – это прежде всего вопрос политического решения; отсюда некоторое непонимание и недооценка экономико-правового аспекта взаимоотношений. ЕС, уставший от расширения и ослабленный внутренними проблемами, предпочитает сосредоточиться на последних. В этом контексте нет уверенности в том, что *DFTA* – независимо от потенциальной выгоды – будет достаточно заманчива для украинской стороны, чтобы убедить ее провести необходимые, хотя и дорогостоящие реформы⁷⁴.

Выводы

DFTA может иметь потенциально большое значение для отношений Украины с Европейским союзом, для развития Украины и в меньшей степени для самого ЕС.

Во-первых, *DFTA* будет существенным шагом на пути сближения Украины с ЕС. Торговое сотрудничество (или шире – экономическое сотрудничество) является центром европейской интеграции. Укрепление торгово-экономического сотрудничества Украина-ЕС и начало их взаимной интеграции в рамках *DFTA* является необходимым условием дальнейшего сближения Украины с Евросоюзом. Возникновение *DFTA* сделает возможным для Украины частичное участие в общем рынке, а в будущем облегчит ей возможные переговоры о вступлении, хотя и не гарантирует будущего членства Украины в ЕС. Провал же *DFTA* станет существенным сигналом, что реализация этой второй, отдаленной цели маловероятна. Украинская сторона не скрывает, что руководствуется именно таким принципом⁷⁵. ЕС официально не разделяет этой

⁷⁴ См.: K. Wolczuk, *Ukraine and its relations...*, *op. cit.* – С. 104–105.

⁷⁵ *Creation of EU-Ukraine Free Trade Area to become economic basis for country's future EU membership, says Piatnytsky* // „Interfax Ukraine News” от 25 апреля 2008 г., www.securities.com.

позиции, считая *DFTA* элементом Европейской политики соседства. На практике следует согласиться с тезисом о том, что **концепция *DFTA*** – это не только предложение сотрудничества, но и интеграции с ЕС.

Во-вторых, образование *DFTA* может облегчить проведение реформ, которые обеспечат более эффективное функционирование украинской экономики, облегчат ее интеграцию с мировой экономикой, а украинским предпринимателям помогут в их деятельности на европейских и мировых рынках и поднимут благосостояние украинского общества.

В-третьих, *DFTA* Украина-ЕС может стать образцовым решением для взаимоотношений с восточными государствами-соседами. Следует, однако, помнить о том, что данный аргумент может иметь отрицательные последствия для Украины. Если *DFTA* с Украиной должна стать образцом для будущих экономических взаимоотношений ЕС с другими странами, она не должна содержать слишком далеко идущих решений, которых ЕС не могла бы (или не хотела бы) потом предложить другим государствам, охваченным Европейской политикой соседства.

В-четвертых, переговоры на тему *DFTA* и ее последующая реализация станут хорошим тестом как для ЕС, так и для Украины. Переговоры Украина-ЕС покажут, в какой степени целью Евросоюза является действительная интеграция с Украиной и поддержка изменений в этой стране, а в какой она заинтересована в пропаганде собственных интересов (с этой точки зрения очень симптоматичны предложения, сформулированные *BusinessEurope*). Реализация *DFTA* будет тестом, который покажет, готова ли Украина перейти в сфере европейской интеграции от деклараций к конкретным действиям.

В настоящее время нельзя однозначно утверждать, осуществит ли *DFTA* возложенные на нее надежды. Нельзя исключить, что она окажется мероприятием чисто политическим, пропагандистским, не имеющим серьезного практического значения, так же, как четыре «общих пространства», образованных в

2003 г. Россией и ЕС⁷⁶. Как Украина, так и ЕС должны, однако, подвергнуться этому испытанию.

Заканчивая, следует подумать, какие выводы вытекают из вышеизложенного для Польши. Прежде всего, Польша должна с большим интересом следить за нынешними переговорами Украина-ЕС. Требование признания перспективы членства Украины в ЕС становится все более бесплодным по причине сопротивления некоторых государств-членов; *DFTA* же может стать эффективным инструментом сближения Украины с ЕС. Ее успех сделает возможным для Польши представление очередных предложений, касающихся укрепления отношений Украина-ЕС. Кроме того, Польша должна по мере возможности поддерживать Украину во время переговоров с ЕС. Особенно ценным может быть опыт Польши периода начала трансформации, когда она вела переговоры по Европейскому соглашению. Наконец, Польша должна глубоко проанализировать, какое влияние на польскую экономику и на польско-украинские отношения будет иметь возникновение *DFTA*, какие решения будут полезны Польше, каких следует избегать, а негативным последствиям каких следует противодействовать. В настоящее время в Польше есть спрос на украинских работников, но молодое поколение уже выражает некоторые опасения по поводу их притока, видя в них конкурентов⁷⁷. Структура производства польского и украинского сельского хозяйства различны, но нет уверенности в том, что это успокоит польских производителей. Это только некоторые вопросы, на которые следует ответить. В противном случае сближение Украины с ЕС может парадоксальным образом привести к новым спорам между нашими странами.

⁷⁶ *EU–Russia Summit Joint Statement, St Petersburg*, 31 мая 2003 г., www.in.mid.ru/Bl.nsf/arh/D9DCA3ABA4A59E9B43256D39002A163D?OpenDocument. Комментарий см.: М. Menkiszak, *Rosja wobec Unii Europejskiej: kryzys „strategicznego partnerstwa”* // „Prace OSW. CES Studies” (Ośrodek Studiów Wschodnich), Warszawa, январь 2006. - С. 12.

⁷⁷ *Rozszerzenie UE o Bułgarię, Chorwację, Rumunię, Turcję i Ukrainę. Sondaż PBS DGA dla „Gazety Wyborczej”* от 16 мая 2006 г., www.pbsdga.pl/e4u.php?x=ModFiles/Download/files/Wyniki/2006-05/rozszerzenie_ue_200605gw.pdf.