От главного редактора

С.Ю. Глазьев,
Советник Президента РФ,
Академик РАН

О важности участия Украины в евразийском интеграционном процессе

The importance of the participation of Ukraine in the Eurasian integration process



Соглашение об ассоциации между ЕС и Украиной планируется подписать в ходе Вильнюсского саммита «Восточного партнерства» в ноябре 2013 года. Проектом Соглашения учреждается зона свободной торговли между Украиной и ЕС, создаваемая поэтапно в течение 10 лет.

Предусматривается приведение законодательства, норм и стандартов Украины в полное соответствие с нормами и стандартами ЕС в таких сферах, как техническое регулирование, санитарные и фитосанитарные меры, таможенное законодательство, финансовые, телекоммуникационные, почтовые, курьерские услуги, услуги международного морского транспорта, государственные закупки, защита интеллектуальной собственности и конкурентное право. Соглашение устанавливает одностороннюю зависимость Украины от ЕС, директивы которого автоматически становятся обязательными для Украины. При этом последняя не получает возможности участвовать в выработке этих директив.

В проекте Соглашении не говорится о том, как будет работать механизм принятия решений в системе межгосударственных органов, предусмотренных Соглашением. Это важно по той причине, что стороной Соглашения может быть ЕС как правовое лицо, а могут быть и отдельные страны–члены ЕС. Все это создает непредсказуемость и неопределенность в окончательном правовом содержании правовых норм Соглашения, особенно в тех случаях, когда в правовую конструкцию Соглашения вводятся регламенты и директивы органов ЕС, правовое звучание которых неоднократно менялось за период времени их действия.

Требования, заложенные в проект Соглашения об инкорпорировании в украинское законодательство значительной части правового регулирования ЕС, являются юридически обязывающими с предписанием четких сроков имплементации норм ЕС в

Украине от 2 до 10 лет. В приложениях к проекту Соглашения зафиксированы конкретные нормативные акты ЕС, обязательные для принятия Украиной в установленные сроки. С момента подписания Соглашения международно-правовое звучание в торговой политике Украины получают внутренние документы ЕС. Регламенты, директивы и другие внутренние документы ЕС выводятся на уровень международно-правовых обязательств Украины в отношении третьих стран, включая РФ и других участников ТС. Иначе говоря, по многим правовым признакам Украину после подписания Соглашения можно будет рассматривать как фактического члены ЕС.

Формально Соглашение не препятствует Украине являться участницей других преференциальных соглашений, если такие соглашения не противоречат достигнутым договоренностям. Иначе говоря, возможные международные договоренности Украины с ТС или с отдельными участниками ТС должны будут укладываться в правовые рамки Соглашения об Ассоциации, которое приобретает правовое верховенство над другими международными соглашениями Украины. Это обстоятельство будет ограничивать развитие правовых договоренностей, без которых развитие экономических отношений Украины с ТС невозможно.

В Соглашении отсутствуют какие-либо оговорки или правовые положения, защищающие или гарантирующие сохранение правовой базы экономических отношений между Украиной и государствами–членами ТС. Между тем, обязательные для применения нормы Таможенного союза Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации в области торгового, таможенного, технического регулирования, санитарно-ветеринарных мер, а также в других областях экономического регулирования вступают в противоречие с обязательствами Украины по Соглашению с ЕС, что не позволит ей быть участником обоих соглашений одновременно. Тем самым ставится под сомнение возможность предоставления Украине статуса наблюдателя в Евразийском экономическом союзе, также как делает невозможным и практическое наполнение предложенной Президентом Украины В.Ф. Януковичем формулы «3+1».

Одновременное участие Украины в ТС/ЕЭП и в ЗСТ с ЕС возможно только в случае согласия государств–членов Таможенного союза принять на себя в вопросах наднациональной компетенции обязательства Украины по Соглашению, что представляется невероятным. Российская внешнеполитическая традиция исключает подписание неравноправных соглашений, включающих одностороннюю передачу суверенных полномочий другой стороне, а также односторонние уступки в сфере торгово-экономических отношений. Это касается не только обязательств Украины по исполнению директив ЕС по широкому спектру вопросов регулирования торгово-экономических отношений, но и режима свободной торговли с ЕС, в котором предусматривается сохранение ограничений в отношении импорта украинских товаров.

Учеными, политиками, экспертами с российской и украинской Стороной детально проанализирован проект Соглашения. Вывод неутешителен: Украина в результате создания ЗСТ с ЕС обрекает себя на катастрофические экономические отношения, разрушая торгово-экономические отношения с Россией и ТС и добровольно ставя себя в одностороннюю зависимость от брюссельского «дяди». «Последний» при поддержке «главного радетеля за интересы демократии в мире» – Вашингтона – по мере приближения даты саммита «Восточного партнерства» в Вильнюсе включил все рычаги влияния, перестал соблюдать всяческие рамки приличия и ставит Украине все новые и новые условия и ультиматумы во всех сферах жизни. При

этом, терпеливо разъясняющая пагубные последствия заключения Соглашения об ассоциации с ЕС Россия преподносится Западом и уже пакующими туда чемоданы украинскими чиновниками (мало кто из них вообще читал текст Соглашения) эдаким зубоскалящим монстром, который всеми усилиями подавляет геополитические устремления, так сказать «цивилизационный» выбор.

На самом деле РФ и ее партнеры предупреждают об элементарном. Так, в соответствии с приложением №6 к Соглашению о зоне свободной торговли в СНГ у России есть право провести консультации с основными торгово-экономическими партнерами для защиты своего рынка и рынка ТС от реэкспорта европейских и турецких товаров через территорию Украины, т.е., поставить вопрос о вынужденном замещении столь важных для нас отношений свободной торговли режимом наибольшего благоприятствования. И это не шантаж, а объективная экономико-правовая данность. В украинских же СМИ доминирует мнение, что Россия угрожает, шантажирует, выкручивает руки и тому подобное. Но ведь это не мы подписываем договор с ЕС, а украинская власть. Из Соглашения вытекает огромное количество угроз нашим торгово-экономическим отношениям. Согласно договору о ЗСТ СНГ Украина должна была провести консультации с нами не только перед подписанием, но даже перед парафированием Соглашения. Таких консультаций не было, и сегодня нас ставят перед фактом. Поэтому мы сейчас просто вынуждены обдумывать меры по нейтрализации возникающих угроз.

Выправить ситуацию еще можно, если украинское руководство проявит толику благоразумия и вспомнит о себе образца 2004 года. Именно тогда нынешний глава кабинета министров Украины Н. Азаров инициировал разработку и принятие пакета документов по созданию Единого экономического пространства. В дальнейшем козырь дружбы и тесного экономического сотрудничества с Россией использовался в предвыборных посулах оппозиционной Партии регионов и лично В. Януковича для прихода к власти. Чем обернулись эти обещания для ее ядерного электората, мы прекрасно видим. Обманутые надежды, угроза ликвидации сколько-нибудь конкурентоспособной украинской промышленности, способной выживать только на основе тесной кооперации с РФ. При этом, более 50% граждан Украины, по любым соцопросам, поддерживают интеграцию именно с Россией, а не с ЕС, а им власть отказывает даже в праве честно и открыто высказать свое мнение на референдуме.

Что возможно предпринять (кстати, Армения – без пяти минут ассоциированный член ЕС, взвесив все за и против, все-таки приняла решение интегрироваться в ТС)? Здесь были (да и до сих пор остаются) две траектории переговоров. Одна из них связана с возвращением Украины в Единое экономическое пространство, в этом случае она получает газ по внутренним ценам Таможенного союза. Кроме того, в этом случае отменяется экспортная пошлина и на газ, и на нефть, что означает для Киева 7–8 млрд долл. экономии ежегодно. И вторая переговорная траектория – создание газотранспортного консорциума, который предполагает объединение наших газотранспортных систем. В этом случае Украина получает скидку на газ, а Россия инвестирует миллиарды долларов в консорциум, который арендует трубу.

Всего улучшение условий торговли для Украины в случае ее участия в евразийском интеграционном процессе оценивается в 11–12 млрд долл. в год. Эта цифра складывается из реализации упомянутого принципа равной доходности цены на газ, отмены защитных мер во взаимной торговле, снятия технических барьеров, отмены экспортных пошлин. Присоединение Украины к Таможенному союзу и ЕЭП позволит ей уравновесить свой торговый баланс и обеспечить

макроэкономическую устойчивость. Следует иметь в виду и другие положительные эффекты, которые могут быть получены при расширении торговли, активизации научно-технического сотрудничества, повышении инвестиционной и инновационной активности, гармонизации национальных промышленных, агропромышленных и макроэкономических политик в ЕЭП.

На другой чаше весов – потери, просчитанные компетентными специалистами двух академий наук (Институтом экономики и прогнозирования НАНУ и Институтом народнохозяйственного прогнозирования РАН). Создание зоны свободной торговли Украины с Евросоюзом приведет к падению украинского экспорта и опережающему росту импорта. Результаты расчетов показывают, что в текущих условиях снижение среднего импортного таможенного тарифа Украиной на 1 п.п. ведет к ускорению импорта на 2–3%. Очевидно, что в данном случае устранение проблем при формировании торгового баланса потребует девальвации национальной валюты, сопровождающейся инфляционным шоком.

Таким образом, сопоставление двух сценариев – подписание Украиной СА с ЕС и присоединение Украины к ТС и ЕЭП – показывает очевидные выгоды последнего. Во внешней торговле присоединение к ТС сулит Украине улучшение торгового баланса на 9–10 млрд долл. в краткосрочной перспективе (по сценарию подписания СА произойдет ухудшение торгового баланса на 2–4 млрд долл.). В зависимости от глубины интеграции в периоде до 2030 г. при присоединении Украины к ТС и ЕЭП ожидается увеличение ее ВВП на 3–9% на фоне прогнозируемого снижения ВВП на 2–3% при реализации сценария заключения СА с ЕС. В сфере финансов в случае подписания СА с Евросоюзом произойдет ухудшение украинского платежного баланса на 6-8% ВВП, рост внешнего долга, девальвация гривны, дефолт по государственным обязательствам, всплеск инфляции и, как результат, падение уровня жизни населения. Все это приведет к падению реальных доходов населения и росту безработицы. В сценарии же участия Украины в процессе евразийской экономической интеграции следует ожидать улучшение платежного баланса до равновесного уровня, макроэкономической стабилизации, прироста инвестиций в расчете на рынок ЕЭП, что скажется на увеличении реальных доходов населения на 15–20% и увеличении занятости за счет оживления научно-технической и производственной кооперации.

Прежде всего, уточню, что в ЕЭК нет статуса наблюдателя. Меморандум с Украиной предполагает, что она может получить статус наблюдателя в Евразийском экономическом союзе (ЕЭС). Этот союз предполагается создать в 2015 году, но пока договора о его создании нет – мы еще не приступили к процедуре внутригосударственных согласований. Поэтому пока рано говорить, в каком виде этот статус будет предоставлен Украине. Сейчас предполагается такой подход: статус наблюдателя предоставляется партнерам, которые собираются присоединиться к ЕЭС. Но если Киев подпишет соглашение об ассоциации (СА) с Евросоюзом, это перечеркнет саму возможность его вступления в ТС, ЕЭП или ЕЭС. В этом случае основания для предоставления Украине статуса наблюдателя исчезают. Ведь согласно тексту СА, все те функции, которые мы передали органам Таможенного союза, Украина передает под юрисдикцию ЕС, и решения по ним будут приниматься Советом ассоциации и подведомственными ему органами.

Что ж, определяться, разумеется, суверенному государству – Украине. И мы обязаны ей в этом помочь.