

## Вступит ли Украина в Евразийский Таможенный Союз (и спасет его)?

Аналитическая записка № 247

Апрель 2013

Аркадий Мошес

*Финский институт международных отношений*

С момента возвращения Владимира Путина на пост президента России Москва пытается добиться присоединения Украины к Евразийскому Таможенному Союзу. Украинская оппозиция и национально-ориентированные аналитики выражают опасения, что президент Виктор Янукович может уступить давлению, добиваясь либо экономических выгод для страны, либо политической поддержки Москвы, которую он смог бы использовать в ходе кампании по переизбранию в 2015 г. Однако такой исход представляется маловероятным. Выигрыш как для страны, так и для режима выглядит слишком неопределенным и явно недостаточным для того, чтобы заставить руководство Украины отказаться от балансирования во внешней политике, проводимого Киевом в течение всего периода независимости страны.

### **Евразийская интеграция: облака сгущаются**

Таможенный Союз и Единое экономическое пространство России, Белоруссии и Казахстана представляют собой наиболее продвинутый и амбициозный план пост-советской региональной интеграции из всех, осуществлявшихся до сих пор. В 2010-2012 гг. три государства объединили таможенную территорию, устранили контроль на внутренних границах и создали Евразийскую экономическую комиссию – регулирующий орган, в чьи задачи входит обеспечение текущей деятельности и развития союза. Официально озвучены планы создания в январе 2015 г. полноценного Евразийского экономического союза. Проводя параллель с европейским интеграционным проектом, некоторые наблюдатели отметили, что Россия и ее партнеры намерены за несколько лет сделать то, на что Европейскому Союзу понадобились десятилетия.

Экономическая значимость Таможенного Союза неочевидна. Экономика самой России составляет почти девять десятых общего экономического потенциала союза, что делает присоединение Казахстана не столь значимым в сугубо экономическом плане (Белоруссия, в свою очередь, была тесно интегрирована с Россией с 1990-х годов). А вот политический эффект присоединения Казахстана вполне ясен: богатое и уверенное в себе пост-советское государство добровольно приняло решение согласовать свои торговые правила с российскими, тем самым подчеркнув привлекательность партнерского проекта, в центре которого стоит Россия. Таким образом, Кремль посредством Таможенного Союза набрал очки в дипломатической игре с Китаем. Что еще более важно, Москва смогла поставить Брюссель перед свершившимся фактом: теперь Кремль предлагает Европейской Комиссии обсуждать торговые вопросы исключительно с ее евразийским аналогом. Двусторонние переговоры о новом рамочном соглашении между Россией и ЕС оказались замороженными, и соответствующие компетенции были переданы Евразийской экономической комиссии.

Однако период успехов в деятельности Таможенного Союза, вполне вероятно, уже завершился. Три страны-члена не имеют общего видения будущего. Многие европейские эксперты (например, Рилка Драгнева, Катарина Волчук и Ханнес Адомейт) полагают, что Россия пытается создать экономический режим для достижения геополитических целей. Интересы Казахстана и Белоруссии не согласуются с таким видением. Казахстан в первую очередь заинтересован в открытии рынков и доступе к российской трубопроводной системе для экспорта собственных углеводородов в Европу. Белоруссия добивается максимального увеличения экономических субсидий, предоставляемых Россией в обмен на провозглашение лояльности (что Путин завуалированно называет «интеграционным компонентом» в двусторонних отношениях). Но и в Минске, и в Астане лидеры не готовы поступиться даже долей внутриполитической власти или свободой внешнеполитического маневра.

В январе 2013 г. президент Казахстана Нурсултан Назарбаев публично исключил перспективу перехода евразийской интеграции в стадию политического союза (не говоря уже о потенциальном новом издании СССР). Он отметил, что существующих органов достаточно для обеспечения успешной экономической интеграции. Через несколько дней уже белорусский лидер Александр Лукашенко заявил, что «радикальные шаги», на которые, возможно, хотела бы пойти Россия, неприемлемы. Он высоко оценил двустороннее Союзное государство России и Белоруссии как более продвинутую форму интеграции по сравнению с Евразийским экономическим союзом, но при этом заключил, что белорусское общество не «готово» к новому «прорыву».

Углубление евразийской интеграции таким образом оказывается под вопросом. Ведется дискуссия о возможности расширения Таможенного Союза на Киргизстан и Таджикистан, но это не приведет к решению проблемы. Оба государства слишком малы с экономической точки зрения и непривлекательны как экспортные рынки. Их способность обеспечить выполнение новых правил и

гарантировать защиту границ Таможенного Союза от контрабанды невысока. Но главное, перспектива предоставления этим странам, в особенности Таджикистану, свободы передвижения рабочей силы, на что у них было бы право в случае присоединения к союзу, в нынешнем российском внутривнутриполитическом контексте, отмеченном анти-иммигрантскими настроениями, несла бы с собой политический риск.

Иными словами, стагнация евразийской интеграции – реалистический среднесрочный сценарий. В такой ситуации присоединение Украины к Таможенному Союзу, с точки зрения его архитекторов, может приобрести большую ценность, чем когда-либо ранее. В дополнение к часто упоминаемым геополитическим соображениям и возможности для Москвы провозгласить победу в соревновании с ЕС за так называемых «общих соседей», вхождение Украины придало бы организации большую экономическую логику и позволило бы обосновать претензию на то, что динамика процесса якобы может быть восстановлена после логического замедления, необходимого Украине для того, чтобы догнать остальных.

Поэтому неудивительно то, что российская дипломатия проявляет столько настойчивости для того, чтобы привлечь Украину к проекту. Москва обещает Украине огромные энергетические субсидии и иные экономические привилегии в обмен на вступление в союз. И одновременно ведется открытое обсуждение возможных санкций и негативных последствий закрытия российских рынков для Украины в том случае, если она откажется.

### **Есть ли просвет для Украины?**

Однако, соглашаясь рассмотреть возможности сотрудничества с Таможенным Союзом, Украина до сих пор не выражает готовности вступить в него. И тому есть несколько причин.

#### *Противоречивые экономические результаты деятельности Таможенного Союза*

В первые два года своего существования Таможенный Союз продемонстрировал довольно впечатляющие показатели роста внутренней торговли. В 2011 г. внутрисоюзная торговля выросла на 34 процента, а в первые шесть месяцев 2012 г. увеличилась еще на 15. Однако это было, прежде всего, восстановлением после кризиса 2009 г., когда ВВП России упал на 8 процентов. Во второй половине 2012 г. ситуация изменилась – внутренняя торговля выросла всего на 3 процента. Согласно заключению аналитиков брюссельского Центра Европейских политических исследований, краткосрочный эффект от создания Таможенного Союза исчерпан.

Более того, сравнение показателей украинской и белорусской торговли с Россией показывает, что членство в Таможенном Союзе на двустороннюю торговлю заметным образом не влияет. В 2011 г. белорусская торговля с Россией выросла на 40,7 процента, а украинская – на 36,1; в 2012 и та, и другая упали, на 9,4 и 10,8 процента соответственно,

В то же время Казахстану пришлось пойти на радикальное изменение торговой политики для приведения ее в соответствие с российской, что проявилось в почти двукратном повышении средневзвешенного тарифа в 2009-2011 гг. (Это схоже с тем, на что пришлось бы пойти Украине в случае присоединения). По мере того, как более дорогие российские товары замещали более дешевый импорт из других стран, в особенности из Китая, дефицит Казахстана в торговле с Россией и Белоруссией вырос с примерно 8,5 миллиардов долларов в 2011 г. до почти 11 миллиардов в 2012 г.

#### *Недостаточная надежность российского предложения*

Отсутствие доверия представляет собой фундаментальную проблему в отношениях между Москвой и Киевом. Важнейшим источником недоверия в настоящий момент являются так называемые харьковские договоренности 2010 г., когда Украина обменяла предоставление российскому Черноморскому флоту права использовать военно-морскую базу в Севастополе на период до 2042 г. на скидку в 100 долларов в цене одной тысячи кубометров импортируемого российского газа. Однако, несмотря на скидку и более низкие транспортные расходы, Украина, как оказалось, импортирует газ по более высоким ценам, чем Германия или Италия, что Киев по очевидным причинам считает несправедливым.

Сегодня Москва вновь предлагает Украине энергоносители по специальной цене. В декабре 2012 г. советник Владимира Путина по экономическим вопросам Сергей Глазьев привел оценку, согласно которой выигрыш Украины мог бы составить 9 млрд. долларов ежегодно, что, очевидно, предполагает снижение цены на газ до белорусского уровня (165 долларов за тысячу кубометров по сравнению с 425 долларами, которые Украина платила в 2012 г.) и получение Украиной не облагаемой пошлинами нефти, как это принято в Таможенном Союзе. Однако не до конца понятно, может ли данное обещание быть реализовано. Вступив в ВТО, Россия взяла на себя обязательство перевести собственный газовый сектор на стандартные коммерческие условия, что позволяет предсказывать рост российских внутренних цен на газ. Рост этот может быть достаточно ощутимым в том случае, если возникнет необходимость компенсировать выпадающие экспортные доходы. Следует также иметь в виду, что Белоруссия получила низкие газовые цены не вследствие присоединения к Таможенному Союзу как такового, а потому, что она продала собственную газотранспортную систему России, чего Киев хотел бы избежать.

#### *Негативное отношение со стороны ЕС*

В идеале Киев хотел бы одновременно иметь привилегированные экономические отношения с Россией и режим свободной торговли с ЕС. Украина и ЕС завершили переговоры и глубококом и всеобъемлющем соглашении о свободной торговле, которое в принципе может быть подписано в ноябре 2013 г. в ходе саммита инициативы ЕС по Восточному Партнерству в Вильнюсе в случае, если Украина

выполнит определенные политические условия. Брюссель, однако, однозначно заявил, что данное соглашение несовместимо с членством в Таможенном Союзе. Как члену Союза, Украине пришлось бы частично передать торговый суверенитет организации, у которой нет преференциальных отношений с ЕС. В ближайшее время шансы Таможенного Союза перейти к таким отношениям с ЕС невелики, принимая во внимание, что два его члена (Белоруссия и Казахстан) не входят в ВТО, а одно (Белоруссия) находится с ЕС в состоянии дипломатического конфликта.

#### *Внутриполитические риски для Януковича*

Украинское общественное мнение расколото между «Европейской» и «Евразийской» позициями. Вступление в Таможенный Союз мобилизовало бы равным образом сторонников и противников такого шага. Проведенный в декабре 2012 г. киевским Центром имени Разумкова опрос показал, что 42 процента респондентов предпочли бы присоединиться к ЕС, а 32 – выбрали бы Таможенный Союз (10,5 не выбрали ни того, ни другого варианта). А результаты опроса Центра «Социальный Мониторинг» в тот же момент времени продемонстрировали, что, наоборот, 46 процентов респондентов склонялись на сторону членства в Таможенном Союзе и лишь 35 процентов предпочитали свободную торговлю с ЕС и последующее членство в нем. Однако в любом случае эти результаты предполагают, что в качестве лозунга избирательной кампании Таможенный Союз является обоюдоострым оружием. По аналогии, не стоило бы рассчитывать и на беспроблемную ратификацию соглашения о вхождении в Таможенный Союз в парламенте страны. Соппротивление может возникнуть не только в среде проевропейских оппозиционных групп, но также среди парламентариев, представляющих те слои украинского бизнеса, которые в 2008 г. пролоббировали вступление страны в ВТО, а сегодня видят свой интерес в свободной торговле с ЕС. Также очевидно, что экономическая выгода от членства в Таможенном Союзе, если таковая будет, проявилась бы слишком поздно для того, чтобы население смогло бы почувствовать ее до выборов 2015 г.

#### **Более простая альтернатива**

Впрочем, решающий фактор может находиться в ином месте. Российско-украинские отношения в сфере энергетики в настоящий момент проходят коренную трансформацию. С момента распада СССР две страны находились в состоянии вынужденного партнерства: Украина полностью зависела от российского газа, в то время как Россия почти полностью зависела от Украины в плане газового транзита. С запуском в 2011-12 годах трубопровода «Северный поток» и началом строительства «Южного потока» (который войдет в строй в 2016 г.) многим показалось, что Москва начала брать верх. Однако руководство Украины отреагировало на вызов и начало проводить собственную политику диверсификации. Начались закупки газа на спотовом рынке в Германии, которые в 2013 г., как ожидается, достигнут 5 миллиардов кубических метров. Украина

подписала соглашение с компанией «Шелл» по запуску добычи сланцевого газа на востоке страны. Seriously обсуждается строительство терминала для импорта сжиженного газа. И хотя было бы преждевременно предсказывать общий успех принятой стратегии, Украина уже драматическим образом сократила импорт российского газа – с 57 миллиардов кубометров в докризисном 2007 г. до 33 миллиардов в 2012 и ожидаемых 26 миллиардов в 2013. В январе 2013 г. украинская государственная энергетическая компания «Нафтогаз» уменьшила импорт российского газа на 44 процента по сравнению с тем же периодом предыдущего года.

Россия таким образом сталкивается с риском потери крупнейшего рынка. Украина, вполне вероятно, нарушает принцип «бери или плати», включенный в действующий контракт, но для России может оказаться совсем непростым делом добиться его выполнения через Стокгольмский арбитражный суд. Процесс может тянуться долгое время и вскрыть такие детали российской «газовой дипломатии», которые Кремль предпочел бы не обнародовать. А прекращение поставок, как в 2006 и 2009 гг., могли бы окончательно подорвать репутацию России среди европейских потребителей. Выходом из тупика могло бы стать понижение цен в обмен на твердые гарантии закупок и возможное соглашение о сотрудничестве в области транзита. Ассоциированный статус, или статус наблюдателя Украины в Таможенном Союзе мог бы стать средством дипломатического спасения лица, и потому до конца не исключен, но в реальности такой статус мало что значит, и в силу этого не слишком вероятен.

### **Заключение**

У Украины нет необходимости спешить вступать в Таможенный Союз. Она может получать более дешевый газ из альтернативных источников, сохраняя при этом суверенитет и соблюдая интересы элит. Проблема заключается в том, что если очередная украинско-российская газовая (и транзитная) сделка будет заключена, она, скорее всего, будет напоминать прежние договоренности, то есть будет краткосрочной и непрозрачной. Подобное соглашение не сделало бы Украину подлинно независимой, но лишь дало бы ее нынешнему руководству дополнительные ресурсы для продолжения политики балансирования. Реинтеграция в Евразию стала бы менее вероятной, но менее вероятным стало бы и проведение либеральных реформ, поскольку Украина вновь отложила бы внедрение норм ЕС. Украина бы лишь консолидировала свой статус «серой зоны» Европы, что вряд ли можно считать оптимистическим прогнозом.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

**PONARS** ● NEW APPROACHES  
● TO RESEARCH AND  
E U R A S I A ● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2013. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. [www.ponarseurasia.org](http://www.ponarseurasia.org)