

## Раздваивается ли дорога?

### УКРАИНА МЕЖДУ СОГЛАШЕНИЕМ ОБ АССОЦИИАЦИИ С ЕС И ЕВРОАЗИАТСКИМ ТАМОЖЕННЫМ СОЮЗОМ

ПОНАРС Евразия  
Аналитическая записка № 293  
Сентябрь 2013 г.

Александр Сушко  
*Институт евроатлантического сотрудничества, Украина*

В Восточной Европе разыгрывается интеграционная драма. ЕС объявил о готовности подписать на ноябрьском саммите Восточного партнерства ЕС в Вильнюсе всеобъемлющее Соглашение об ассоциации с Украиной, а также парафировать его с Молдовой, Грузией и Арменией. Одновременно Россия увеличила давление на Украину и другие страны Восточного партнерства с тем, чтобы вынудить их присоединиться к евроазиатскому Таможенному союзу, который к 2015 г. должен быть преобразован в Евразийский Союз. На момент написания данной статьи Армения приняла российское предложение, тогда как все остальные, похоже, склоняются к европейскому варианту. Каковы же условия, ограничения и ожидаемые результаты этих двух предложений? Смогут ли Украина и другие пост-советские государства продолжать свои попытки европейской интеграции, сохраняя при этом хорошие отношения с Россией?

#### **Европейское предложение**

Саммит Восточного партнерства назначен на 29-30 ноября в Вильнюсе. Предполагается, что он откроет новую эру в отношениях ЕС с шестью восточными соседями: Арменией, Азербайджаном, Беларусью, Грузией, Молдовой и Украиной. Согласно самым оптимистичным оценкам, Украина подпишет на нем Соглашение об ассоциации, а Молдова, Грузия и Армения парафируют его (то есть положат начало процессу присоединения). Саммит может стать важным водоразделом – если на нем будет достигнут существенный прогресс, то вся программа Восточного партнерства сможет получить мощный новый импульс. В противном случае, она, скорее всего, будет обречена на полный провал.

Соглашения об ассоциации, включающие в себя положения о создании углубленной и всеобъемлющей зоны свободной торговли (ЗСТ), рассчитаны на

продвижение постепенной интеграции стран-подписантов в рыночные структуры ЕС, при этом страны-подписанты не получают официальных перспектив на членство в Европейском Союзе. Такая модель взаимодействия, предполагающая политическую ассоциацию и экономическую интеграцию, была разработана в ходе переговорного процесса, который был начат с Украиной в 2007 г. В качестве пилотного проекта.

Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС является единственным, полный текст которого был предан огласке,<sup>1</sup> и после этого официально опубликован. Полные тексты соглашений с другими странами в настоящий момент недоступны, но их основные положения совпадают с украинским документом.

Соглашение об ассоциации является наиболее обширным международным юридическим документом за всю историю существования государств Восточного партнерства, а также наиболее обширным международным соглашением, заключенным между ЕС и третьей страной.<sup>2</sup> Сфера охвата юридических аспектов ЕС (законодательство ЕС), изложенная в приложениях к Соглашению об ассоциации между Украиной и ЕС и подлежащая интеграции в украинское законодательство, прежде всего ЗСТ, беспрецедентна. Формулировки и требования Соглашения очень близки по сути к требованиям, которые должны выполнить кандидаты в ЕС. Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС могло бы знаменовать проведение важных социальных реформ, которые обеспечили бы необратимость интеграции Украины в Европу.

Реализация этого Соглашения способствовала бы максимальному сближению нормативно-правовых баз Украины и ЕС, что привело бы к ликвидации не только таможенных сборов, но и нетарифных торговых барьеров. Это облегчит процесс украинской интеграции в европейское экономическое и юридическое пространство и, в частности, во внутренний рынок ЕС и в Европейскую экономическую зону.

Соглашение об ассоциации Украины с ЕС было парафировано в июле 2012г. К сожалению, ухудшение атмосферы в отношениях между ЕС и Украиной бросило тень на перспективы подписания Соглашения. В декабре 2012 г. Совет ЕС заявил, что Украина должна выполнить определенные условия для того, чтобы Соглашение об ассоциации было подписано.<sup>3</sup> Среди этих условий были: прекращение выборочного применения правосудия (включая, по сути дела, освобождение бывшего премьер-министра Юлии Тимошенко из тюрьмы), улучшение законодательства о выборах (на основании постановления

---

<sup>1</sup> "Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part"

([http://glavcom.ua/pub/2012\\_11\\_19\\_EU\\_Ukraine\\_Association\\_Agreement\\_English.pdf](http://glavcom.ua/pub/2012_11_19_EU_Ukraine_Association_Agreement_English.pdf)).

<sup>2</sup> See "EU-Ukraine Association Agreement: Guideline for Reforms," KAS Policy Paper 20, Konrad-Adenaur-Stiftung, 2012 ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32048-1522-2-30.pdf?12091173352](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-2-30.pdf?12091173352)).

<sup>3</sup> Council conclusions on Ukraine 3209th FOREIGN AFFAIRS Council meeting, Brussels, December 10, 2012 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/134136.pdf)).

Венецианской комиссии Совета Европы) и проведение реформ, согласно ранее принятым обязательствам.

ЕС сможет подписать Соглашение об ассоциации лишь при согласии Совета ЕС, т.е. в результате единогласного решения правительств стран-членов ЕС. На август 2013 г. консенсуса в ЕС по вопросу подписания Соглашения об ассоциации с Украиной не было. Есть реальный шанс того, что одно из государств-членов может не дать своего согласия на подписание Соглашения. Ближайшие несколько месяцев будут решающими.

### **Российское предложение**

Евроазиатский Таможенный союз является главной стратегической инициативой Российской Федерации на пост-советском пространстве, рассчитанной на реорганизацию региона в соответствии с новейшим видением Россией своей роли в регионе и в мире. Существование Таможенного союза «означает, что ЕС – не единственный перспективный вариант, ему есть альтернатива».<sup>4</sup>

Таможенный союз возник 1 января 2010 г., его изначальными членами стали Беларусь, Казахстан и Россия. Он был задуман как первый шаг на пути к формированию евроазиатского экономического союза бывших советских республик. В 2015 г. Таможенный союз должен быть преобразован в организацию, именуемую Евразийский союз.

Главной целью российской политики, направленной на расширение Таможенного союза, является Украина. В ходе своих недавних визитов в Украину российский президент Владимир Путин сосредоточил свой диалог с украинским президентом Виктором Януковичем на идее Таможенного союза. В ходе последней поездки в Киев в конце июля Путин неожиданно посетил конференцию, организованную «про-евразийской» неправительственной организацией. В своем выступлении на ней Путин указал на «экономические выгоды для украинской экономики при вступлении в Таможенный союз». Эти усилия российского руководства были связаны с тем, что у Украины есть реальный шанс подписать Соглашение об ассоциации. На конференции в Киеве помощник российского президента Сергей Глазьев сказал мне, что Украина не сможет участвовать в Таможенном союзе либо стать наблюдателем в будущем Евразийском союзе, если подпишет Соглашение об ассоциации. Несколько дней спустя Глазьев открыто пригрозил, что Россия может разорвать уже заключенное соглашение о свободной торговле с Украиной, если последняя подпишет Соглашение об ассоциации.<sup>5</sup> Кремль явно видит угрозу в Соглашении об ассоциации и всячески пытается сорвать его подписание.

---

<sup>4</sup> Rilka Dragneva and Kataryna Wolczuk "Russia, the Eurasian Customs Union and the EU: Cooperation, Stagnation or Rivalry?" Chatham House Briefing Paper, August 2012 ([http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp\\_dragnevawolczuk.pdf](http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Russia%20and%20Eurasia/0812bp_dragnevawolczuk.pdf)).

<sup>5</sup> Liga.net, «Росія загрожує влаштувати Україні економічну катастрофу» Liga.net, 17.07.2013 ([http://news.liga.net/ua/video/politics/878148-ros\\_za\\_zagrozhu\\_vlashtuvati\\_ukra\\_n\\_ekonom\\_chnu\\_katastrofu\\_v\\_deo.htm](http://news.liga.net/ua/video/politics/878148-ros_za_zagrozhu_vlashtuvati_ukra_n_ekonom_chnu_katastrofu_v_deo.htm)).

Армения стала первой страной Восточного партнерства, которая, вероятно, сойдет с колеи ассоциации с ЕС. Несмотря на то, что переговоры по Соглашению об ассоциации были парафированы Арменией и ЕС в июле, президент Серж Саргсян, после встречи с Владимиром Путиным в Москве в начале сентября заявил о желании Армении вступить в евроазиатский Таможенный союз и включиться в процесс формирования Евразийского экономического союза. В ответ ЕС предостерег Армению о том, что ее участие в этом интеграционном процессе несовместимо с положениями Соглашения об ассоциации. По сообщениям СМИ, решение Армении стало «политическим успехом Путина, который прилагает все усилия, чтобы удержать Украину от поворота в сторону Европейского Союза».<sup>6</sup>

В свете этих обстоятельств надежды Киева иметь режимы свободной торговли как с Россией, так и ЕС, начав с интеграции в рынок ЕС и при этом «частично» интегрируясь в Таможенный союз, выглядят наивными и оторванными от действительности.

### **Меморандум от 31 мая и статус «наблюдателя» для Украины**

Обсуждение степени возможного участия Украины в Таможенном союзе привели в конце концов к временному соглашению, которое создало как в Москве, так и в Киеве, впечатление того, что обе стороны достигли свои задачи. Премьер-министр Украины Николай Азаров подписал в мае в Минске меморандум о сотрудничестве между Украиной и Евразийской экономической комиссией (исполнительным органом Таможенного союза). В нем предусматриваются: создание постоянного украинского представительства при Таможенном союзе, доступ Украины к документам Таможенного союза (в том числе, к проектам документов) и право представлять Комиссии свои собственные предложения. Помимо этого, в документе содержится обещание предоставить Украине статус *наблюдателя* в Евразийском союзе без изложения деталей, поясняющих суть этого статуса. Это оставляет обеим сторонам пространство для маневра. В частности, Россия трактует этот неопределенный статус как временную договоренность с государствами, начавшими процесс вступления в Таможенный союз, тогда как Украина видит в нем долгосрочный статус, не налагающий никаких окончательных обязанностей.

После этого начались неофициальные переговоры относительно выборочного соблюдения Украиной некоторых положений и правил Таможенного союза. И это произошло несмотря на то, что нынешний устав Таможенного союза не предусматривает никакого варианта выборочного соблюдения правил, а лишь полноценное членство. При этом Украина заявляет, что не намерена нарушать свои обязательства в отношении к ВТО или же положений Соглашения об ассоциации. Однако Россия не заинтересована в выборочных мерах, если они не приведут в срыву соглашения с ЕС. И наконец, 26 августа, после проведения российско-украинских межправительственных

---

<sup>6</sup> Euronews, September 4, 2013 (<http://www.euronews.com/2013/09/04/armenia-set-to-join-russia-led-customs-union-in-blow-to-eu>).

консультаций в Москве, стало известно, что Россия считает неуместным любую форму выборочной интеграции в Таможенный союз, если Украины подпишет Соглашение об ассоциации с ЕС.

### **Проблема совместимости**

Согласно определению, таможенный союз является торговой организацией с зоной свободной торговли и едиными внешними тарифами и торговой политикой. Поэтому страна, участвующая в каком-либо таможенном союзе, не может подписать соглашение о свободной торговле с третьей страной или группой стран отдельно от всех остальных участников союза. Это означает, что лишь весь таможенный союз целиком может заключать соглашения о свободной торговле с внешними партнерами. Аналогичным образом, если Украина или какая-либо другая страна Восточного партнерства станет полноправным членом евроазиатского Таможенного союза, то это означает, что она не сможет подписать Соглашение об ассоциации и ЗСТ, поскольку последнее содержит конкретные положения, регулирующие внешние тарифы.

Но верно ли то, что члены Таможенного союза не могут заключать торговые соглашения с третьими странами? В рамках ВТО имел место интересный прецедент: Россия вступила в ВТО без Беларуси и Казахстана, хотя она и является одним из участников-основателей Таможенного союза. Это произошло благодаря синхронизации процессов вступления России в ВТО и формирования Таможенного союза, поэтому тарифы, принятые Россией в рамках ее обязательств по ВТО, стали официальными внешними тарифами Таможенного союза. Эту процедуру невозможно воспроизвести в случае с ЗСТ, если только члены Таможенного союза не согласятся пересмотреть все тарифы Таможенного союза. Это стало бы сложной задачей, если бы страна подписала сначала соглашение о ЗСТ, а затем начала переговоры о (частичном или полном) присоединении к евроазиатскому Таможенному союзу.

Как было оговорено Соглашением об ассоциации, подписанты будут обязаны «воздерживаться от шагов, которые лишат Соглашение смысла и цели». Согласно трактовке специалистов, это означает, что «Украина должна будет воздерживаться от участия в каких-либо интеграционных образованиях, формат которых будет противоречить этим юридическим обязательствам. Форматы, которые противоречат Соглашению об ассоциации, включают в себя любое образование таможенного союза, экономического союза или общего рынка. В то же время, участие Украины в образованиях зоны свободной торговли с какой-либо третьей стороной не вступает в конфликт с Соглашением об ассоциации».<sup>7</sup>

Однако, Статья 39 проекта Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС, именуемая «Соглашения с другими странами», звучит еще более двусмысленно:

---

<sup>7</sup> Konrad-Adenauer-Stiftung, "EU-Ukraine Association Agreement: Guideline for Reforms," KAS Policy Paper 20, 2012 ([http://www.kas.de/wf/doc/kas\\_32048-1522-2-30.pdf?120911173352](http://www.kas.de/wf/doc/kas_32048-1522-2-30.pdf?120911173352)).

*(1) Настоящее Соглашение не препятствует сохранению или установлению таможенных союзов, зон свободной торговли или договоренностей о приграничной торговле за тем исключением, когда они вступают в конфликт с торговыми договоренностями, предусмотренными настоящим Соглашением.*

*(2) Консультации между Сторонами происходят в рамках Комитета по вопросам торговли по соглашениям, устанавливающим таможенные союзы, зоны свободной торговли и соглашения о приграничной торговле и, в случае необходимости, других основных вопросов, касающихся их соответствующей торговой политики с третьими странами.*

Таким образом, документ не налагает прямого запрета на участие в каком-либо таможенном союзе. Но в то же время, даже беглый анализ базовых документов евразийского Таможенного союза, в частности - «Единого таможенного тарифа»<sup>8</sup> свидетельствует о глубоких различиях между его нормативами и правилами и нормативами и правилами Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Если в соответствии с Соглашением об ассоциации ставки более 98% тарифов должны быть в течение 10 лет снижены до 0, то Таможенный союз поддерживает довольно высокие тарифы с ЕС, и это стало результатом проведенных ранее переговоров по двустороннему протоколу между Россией и ЕС, которые предшествовали вступлению России в ВТО. В частности, средневзвешенная ставка новой редакции единого таможенного тарифа Таможенного союза в 2011 г. составляла около 8,51%. Согласно новой редакции, утвержденной в 2012 г., 29,12% всех тарифов составляют ставки в размере 5%; 16,06% - в размере 10%; 18,89% - в размере 15%, а 4,89% всех тарифов составляют ставки в размере 20%.<sup>9</sup> Если учесть, что ни Таможенный союз в целом, ни какой-либо из его членов не проводят переговоры о торговом соглашении с ЕС, маловероятно что в обозримом будущем эти тарифы изменятся.

А это поднимает вопрос о практической совместимости Таможенного союза и Соглашения об ассоциации. Заинтересованным сторонам следует выяснить, противоречат ли требования евразийского Таможенного союза требованиям Соглашения об ассоциации и ЗСТ, и если да, то до какой степени?

В любом случае, даже если Украина и подпишет в ноябре Соглашение об ассоциации (а одно или несколько других государств парафируют его), Россия не прекратит своих попыток сорвать процесс интеграции стран Восточного партнерства в структуры ЕС. На ратификацию Соглашения уйдет немало времени, между тем финансовые трудности Украины растут, а в свете надвигающихся президентских выборов, назначенных на февраль 2015 г., политическая ситуация в стране становится все более непредсказуемой. У других стран Восточного партнерства также есть проблемы, которые не могут быть решены без участия России.

<sup>8</sup> Единый таможенный тариф (<http://www.tsouz.ru/db/ettr/ettwto/Pages/default.aspx>).

<sup>9</sup> Interfax-UA, August 23, 2012 (<http://interfax.com.ua/news/economic/115042.html>).

Но главным остается вопрос о том, смогут ли страны пост-советской Восточной Европы одновременно установить хорошие отношения как с Европой, так и с Россией? В настоящий момент для положительного ответа оснований нет. И это будет представлять непреходящую проблему для региональной стабильности будущего десятилетия.

**Elliott School of  
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

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

© PONARS Eurasia 2012. 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)