

Долгосрочные перспективы вступления Украины в Европейский Союз ПРЕПЯТСТВИЯ НА УРОВНЕ ЕС

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 330
Август 2014

Хилари Аппель
Колледж Кларемонт Маккенна

7 июня новый президент Украины Петр Порошенко во время инаугурации заявил о намерении подписать Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом, а также добиваться членства в ЕС, как только ЕС даст на это согласие. Получение этого согласия является важным сдерживающим условием, поскольку шансы Украины на членство ограничиваются не только ее политическими и экономическими обстоятельствами, а также российско-украинскими отношениями, но и существенными официальными и неофициальными препятствиями, воздвигнутыми на пути к европейской интеграции самим ЕС. Учитывая количество населения Украины, качество системы управления, состояние верховенства закона, проблемы с коррупцией, уровень экономического развития, а также возникшие проблемы с границами, маловероятно, что ЕС сократит путь, который придется пройти Украине для вступления в эту организацию. И даже при отсутствии нынешних проблем Украина столкнулась бы на этом пути с существенными препятствиями, учитывая то, что в странах-членах ЕС дальнейшее расширение союза особого энтузиазма не вызывает, а также процедурные и структурные препятствия, которые существуют на европейском уровне.

Долгий путь к интеграции

Почти два десятилетия правительства Украины добивались от технократов ЕС более тесного политического и экономического сотрудничества, а в 1997 году был проведен первый саммит ЕС-Украина. После «оранжевой революции» 2004-2005 годов, в результате которой президентом стал Виктор Ющенко, укрепление отношений Украины с Европой активизировалось, а в ходе кризиса 2014 года возобновилось с новой силой. Но несмотря на многочисленные и многолетние обсуждения, переговоры и саммиты, официальные перспективы вступления Украины в ЕС так и не сформулированы — в лучшем случае это может произойти спустя несколько десятилетий. Сейчас даже у Турции больше шансов на членство в ЕС, чем у Украины, хотя турецкие власти подписали Соглашение об

ассоциации еще в 1964 году, подали заявку на вступление в 1987 году, а официальный статус кандидата получили в 1999 году. Несмотря на чрезвычайные события, развернувшиеся после отказа президента Януковича подписать Соглашение об ассоциации в ноябре 2013 года, и громкие фанфары, которыми сопровождалось подписание этого документа в июне этого года, Соглашение не содержит никаких обещаний по поводу вступления в Европейский Союз. Хотя это не означает, что оно не пойдет на пользу стране: когда оно будет ратифицировано, украинские экспортеры немедленно получат доступ к европейским рынкам для практически всех своих товаров. И хотя украинским экспортерам не нужно будет более платить таможенные сборы, Украина сможет вводить пошлины на европейские товары в протекционистских целях, причем в некоторых отраслях на переходный период сроком до 15 лет.

В обильном потоке сообщений о недавних событиях в Украине потерялся тот факт, что ЕС не рвется предлагать ей членство. В разгар кризиса 2014 года европейским лидерам по понятным причинам хотелось продемонстрировать свою поддержку Украине, признать беспримерное мужество и жертвы многих украинцев, которые видят свое будущее в Европе. Европейские политики заявили о своей поддержке временному правительству Украины и избранному президенту и подтвердили суверенное право этой страны самой решать, с кем заключать союз. В феврале Европарламент принял резолюцию, в которой вновь говорилось о праве Украины на полноправное членство; в сущности, она повторяла Статью 49 Договора о Европейском союзе, дающую любой европейской стране, «уважающей европейские ценности и приверженной их продвижению», право подать заявку на вступление в ЕС.

Но при всех этих выражениях поддержки и солидарности существует множество препятствий на пути к получению Украиной статуса страны-кандидата, не говоря уже о полноправном членстве. Львиная доля проблем касается способности и желания Украины проводить трудные избирательные, судебные и экономические реформы. Она должна не только привести свое законодательство в соответствие со сводом законов ЕС (а это почти 100 тысяч страниц *acquis communautaire*¹), но и продемонстрировать способность проводить его в жизнь. А самое большое препятствие - напряженность, царящая в самом ЕС, и широко распространённое ощущение «усталости от расширения».

Препятствия для расширения ЕС, порожденные консенсусом при принятии решений

Одной из проблем для будущего членства в ЕС является сокращение поддержки идее расширения в будущем среди существующих стран-членов ЕС. Европейские граждане, особенно из государств, раньше ставших членами ЕС, все более настороженно относятся к расходам и рискам, которые несет дальнейшее расширение. Опросы общественного мнения, начиная с 2009 года, свидетельствуют, что большинство стабильно возражает против дальнейшего расширения ЕС. Согласно опросу, проведенному «Евробарометром» осенью 2013 года, против выступает подавляющее большинство в ряде ключевых стран союза: 76% - в Австрии, 70% - во Франции, 69% - в Германии, 65% - в Финляндии, 64% - в Нидерландах и Люксембурге. Аналогичные результаты показывают и опросы

¹ *Acquis communautaire* - Совокупность различных принципов, правил и норм, накопленных в рамках Европейского Союза и подлежащих обязательному сохранению в процессе его деятельности и дальнейшего развития.

² <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/fule-bulgaria-and-romanas-accession-questioned->

национальных социологических служб Австрии, Франции, Германии и Великобритании, причем большинство опрошенных возражают не только против идеи расширения в целом, но и против принятия Украины в ЕС в частности.

Хотя во многих странах, недавно вступивших в ЕС, значительное большинство высказывается за дальнейшее расширение, недовольство этой перспективой в рамках ЕС в целом - серьезная проблема для Украины. Прием новых членов невозможен без единодушного одобрения со стороны всех нынешних участников союза. И трудно представить, что политическая элита стран, где большинство населения выступает против (и которые вносят в бюджет ЕС больше, чем получают из него), будет выступать за принятие нового государства. Когда общественность стала все больше возражать против принятия Турции в ЕС, ряд европейских политиков пообещали в будущем проводить референдумы по вопросу о приеме всякого нового члена ЕС. Например, в 2005 в конституцию Франции было введено новое положение, весьма схожее к положению ирландской конституции, предусматривающее проведение всеобщего референдума по вопросу о ратификации договора о предоставлении членства новой стране, если численность населения этой страны превышает показатель в 5% от совокупной численности населения стран ЕС. И хотя в 2008 г. это положение французской конституции было пересмотрено, и теперь позволено проведение альтернативной процедуры парламентской ратификации, в ирландской конституции это положение сохраняется. Но даже если большая часть лидеров решатся действовать вопреки возражениям большинства населения своих стран, достаточно будет одного вето, чтобы заблокировать страну-кандидата, поскольку в ЕС существует правило консенсуса.

Помимо настроения народных масс, у самой политической элиты ЕС могут быть мотивы отсрочить или заблокировать кандидатуру Украины. К примеру, Греция заблокировала возможность Македонии начать переговоры из-за спора вокруг названия этой страны и интерпретации некоторых этапов истории Греции и Македонии. Чехия сумела затормозить обсуждение членства Албании в связи с коммерческим спором, связанным с отзывом властями этой страны лицензии у чешской энергетической компании CEZ. Если спор не будет решен в пользу чешской фирмы, то Прага пообещала заблокировать кандидатуру Албании на неограниченный срок. В случае с Украиной можно легко представить проблемы, связанные с экспортом украинской стали, — их могут создать сильные лоббисты в Брюсселе, ссылаясь на неправомерную государственную поддержку украинских металлургов, - а также иные коммерческие и геополитические споры.

Нынешний европейский комиссар по вопросам расширения Штефан Фюле, в интервью, данном 26 июня 2014 г., говоря о возросшей способности государств-членов ЕС блокировать новых кандидатов, сказал: «До того, как я начал работать в Европейской комиссии, у стран-членов было лишь несколько инструментов, позволявших им повлиять на процесс расширения или даже заблокировать его. Теперь у них более сотни возможностей сделать это. Мы ни в коем случае не желаем затормозить этот процесс. Но у каждого государства-члена появилось гораздо больше возможностей проверить, насколько хорошо страны-кандидаты подготовлены к вступлению».²

² <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/fule-bulgaria-and-romanias-accession-questioned-credibility-eu-enlargement>

Требование единогласного принятия решения по ключевым вопросам институциональной реформы ЕС, в том числе и того, что касается договоров о расширении, означает, что оппозиция со стороны небольшого числа членов ЕС может заблокировать реформы и договоры, несмотря на годы (а то и десятилетия) работы преисполненной энтузиазма элиты ЕС, как показали это отрицательные результаты голосования Франции и Нидерландов по вопросу о Европейской конституции в 2005 году. И хотя ЕС и удалось обойти первоначальный отказ Ирландии поддержать Лиссабонский договор путем разработки нового Лиссабонского договора, его ратификация по-прежнему чревата непредсказуемостью и рисками.

Цена принятия Украины

Учитывая насколько неопределенными являются перспективы членства для уже одобренных кандидатур небольших западнобалканских стран, будущее приема очень большой, бедной страны, каковой является Украина, у которой даже нет статуса кандидата, представляется гораздо более сложным. Общественное мнение свидетельствует о том, что европейцы скорее склонны поддержать членство маленьких и богатых государств, таких как Исландия, нежели принимать бедные страны (исландский ВВП на душу населения превосходит аналогичный показатель ЕС). После того, как в 2007 г. в ЕС были приняты два самых бедных на сегодняшний день члена – Болгария и Румыния, общественное мнение стало меняться. Более того, стрелка весов качнулась с поддержки идеи расширения большинством в сторону оппозиции этой идеи со стороны большинства весной 2009 г., когда Европу охватила рецессия. В 2010 г. в отчете «Евробарометра», посвященном тому, как экономический кризис сказался на общественном настроении, подчеркивался резкий спад поддержки идее расширения, проявившийся именно в тех странах Еврозоны, которые подверглись наиболее сильному экономическому стрессу. С весны 2008 г. по осень 2010 г., поддержка идее дальнейшего расширения в Греции снизилась на 14%, в Ирландии - на 13%, в Испании – на 11%, а в Португалии – на 9%.³

Обостренное отношение к цене расширения на фоне недавних финансовых влияний для вывода стран ЕС из кризиса имеет особое отношение к Украине. Она гораздо беднее и гораздо больше, чем любая страна-кандидат (за исключением Турции). Совокупное население стран ЕС чуть превышает 500 миллионов, тогда как население Украины превышает 45 миллионов. Хорватия, последняя из вступивших в ЕС стран (в 2013 г.), имеет население чуть более 4-х миллионов. Исландия и Черногория, две из пяти нынешних стран-кандидатов, вместе имеют менее миллиона жителей. Единственная из стран, вступивших недавно в ЕС, сопоставимая по размерам с Украиной, - Польша, население которой составляет 38 миллионов. Единственная страна-кандидат, население которой превышает население Украины, это Турция (71 млн.), но, как и у Польши, ее ВВП на душу населения в два с лишним раза превышает аналогичный показатель Украины. В любом случае, долгий путь, пройденный Турцией на пути к получению статуса кандидата в ЕС, вряд ли вызывает у украинцев желание повторить его.

³ http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb74/eb74_publ_en.pdf

Конечно же, прием Украины может влететь ЕС в копеечку не только по причине размеров ее населения. Украина гораздо беднее Болгарии, самого бедного члена ЕС. Согласно данным Всемирного банка на 2013 г. (до кризиса), ВВП Украины на душу населения составлял 3900 долларов США, что чуть больше половины (53%) болгарского показателя (7340 долларов США). ВВП Украины на душу населения чуть выше одной десятой (11%) части среднеевропейского показателя (34240 долларов США). Ради сравнения - ВВП Хорватии на душу населения почти равен польскому показателю (13520 долларов США) и превышает показатель Турции - крупнейшей страны-кандидата (10945 долларов США).

Относительно низкий ВВП Украины на душу населения означает, что, согласно нынешним правилам, в случае приема ей полагались бы значительные субсидии в рамках структурного фонда и фонда солидарности, которые созданы для сокращения разницы в доходах между регионами ЕС. Соответственно, области с ВВП на душу населения ниже 75% среднего показателя для ЕС могут рассчитывать на средства из структурного фонда. Ни одна область Украины, даже Киевская, не превышает этот порог. А это означает, что 45 миллионов украинцев станут тяжелым бременем для ЕС, если нынешние финансовые договоренности останутся в силе.

Надлежащее управление и верховенство закона

Перспективы членства Украины также связаны с серьезными юридическими и политическими проблемами. В ходе обсуждения Статуса об ассоциации Украины представители делегации ЕС на переговорах неоднократно выражали свою обеспокоенность по поводу высокого уровня украинской коррупции и настаивали на проведении реформ судебной и избирательной систем, а также на освобождении бывшего премьер-министра Юлии Тимошенко из тюрьмы для лечения. После освобождения Тимошенко в феврале 2014 г. это возражение было снято. Однако политическая и экономическая коррупция остаются бельмом на глазах для сотрудников Еврокомиссии, которые помнят о расширении в 2007 г. В странах Союза растет ощущение, что руководство ЕС поспешило с принятием Румынии и Болгарии, стран, которые и после вступления продолжают страдать от высокого уровня коррупции. Политика кнута и пряника, применяемая ЕС для воспитания новых членов, оказалась неэффективной. Как заявил с своим довольно откровенным интервью в июне этого года комиссар Фюле: «прием Румынии и Болгарии породил множество вопросов относительно надежности всего процесса расширения... Впервые ЕС принял решение о создании специального механизма по сотрудничеству и проверке нынешних государств-членов. Самая большая проблема заключается в восстановлении доверия к процессу расширения. Это вынуждает нас увеличивать и ужесточать условия приема».⁴

Если эта точка зрения не изменится и прием Болгарии и Румынии будет по-прежнему восприниматься как поспешный и проблемный шаг, идея принятия Украины будет воспринимать довольно скептически. Хотя эти показатели трудно посчитать, по имеющимся оценкам, коррупция в Украине значительно выше, чем в Болгарии и Румынии. Например, согласно докладу Transparency International за 2013 г., по индексу «Восприятия

⁴ <http://www.euractiv.com/sections/enlargement/fule-bulgaria-and-romaniacs-accession-questioned-credibility-eu-enlargement>

коррупции» Украина находится на 144-м месте из 177 стран, включенных в список, тогда как Болгария и Румыния занимают соответственно 77-е и 69-е места. (Примечательно, что Украина оказалась даже ниже России, занимающей 127^е место.)

Территориальная целостность и суверенитет Украины

Последним препятствием для вступления Украины в ЕС является проблема территориальной целостности страны. Украина должна соответствовать требованиям статьи 31 *acquis*, касающейся внешней и оборонной политики, а также политики в области безопасности. Для выполнения этого требования Украина должна гармонизировать свою политику в этих областях в соответствии с политическими декларациями и соглашениями ЕС. В частности, государство-член «должно быть в состоянии проводить диалог в рамках ОВПБ (Общей внешней политики и политики безопасности) для принятия шагов в согласии с заявлениями ЕС, для участия в действиях ЕС и применения согласованных санкций и ограничительных мер». ⁵ Для Украины это представляло бы особую проблему, и ей было бы непросто принять на себя обязательства в рамках положений о безопасности и обороны *acquis* на фоне российской оккупации Крыма.

Аналогичным образом, условием для членства в ЕС является решение пограничных споров. Неясно, как долго границы Украины будут оставаться стабильными, поскольку сепаратистские тенденции на востоке Украины крепнут, а неопределенность по поводу статуса Крыма сохраняется. Если только Украина ни откажется от Крыма в пользу России, либо Россия ни снимет свои претензии на полуостров и уйдет с него, Украина не сможет выполнить одно из главных условий для начала процесса переговоров о вступлении.

Вывод

Несмотря на слова поддержки со стороны европейских лидеров и чиновников ЕС во время кризиса, а также их готовность предоставить существенную финансовую поддержку для предотвращения усугубления экономического положения Украины, серьезные препятствия на пути к вступлению страны в ЕС остаются как на национальном, так и европейском уровнях. Учитывая проблемы, связанные с политической и экономической гармонизацией Украины, ее продолжающийся конфликт с Россией и серьезные препятствия, возводимые со стороны самой Европы, украинский путь в ЕС будет долгим, а его результат его неясным.

⁵ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm