

Т. Б. Владиславлева

**Россия
и расширяющийся
Европейский Союз:
проблемы
и перспективы**

Развитие мирового сообщества на современном этапе во многом определяется дальнейшим углублением процессов глобализации. Тенденции к слиянию национальных экономик в единую, общемировую систему, основанную на быстром активном перемещении капитала, информационной прозрачности мира, технологической революции, либерализации движения товаров и рабочей силы, интернациональной системе образования — одна из главных характеристик эпохи конца XX — начала XXI вв.

Ярким проявлением этих процессов является дальнейшее расширение Европейского Союза за счет стран Центральной и Восточной Европы.

Как известно, в июне 1993 г. сессия Евросовета в Копенгагене приняла решение о расширении ЕС на восток и юг Европы.

Условием вступления новых членов в Союз явилось соответствие стран следующим критериям:

- стабильность институтов власти, гарантирующих демократию,
- законность, права человека, уважение и защиту прав меньшинства;
- наличие рыночной экономики;
- способность принять на себя обязательства, вытекающие из членства в ЕС, включая приверженность целям политического, экономического и валютного союза.

В Копенгагенском решении был и четвертый критерий, который не так часто фигурирует в политических и академических дискуссиях, касающихся расширения ЕС. Это способность самого Союза абсорбировать новые государства-члены, не ставя под угрозу собственную цельность и стабильность. Этот критерий, очевидно, ставит под вопрос потенциальное членство России в ЕС, т. к. присоеди-

нение столь крупного государства могло бы подорвать внутреннее равновесие этого интеграци-

онного объединения, состоящего в основном из государств малых и средних размеров.

Переговоры о вступлении с Кипром, Чехией, Эстонией, Венгрией, Польшей и Словенией были начаты 31 марта 1998 г., а со вторым эшелоном кандидатов на присоединение — Болгарией, Латвией, Литвой, Мальтой, Румынией и Словакией — 15 февраля 2000 г.

На протяжении всего времени переговоры велись с каждой из стран исключительно в индивидуальном порядке. При этом ключевое значение имела степень готовности страны принять на себя в полном объеме обязательства, связанные с членством в ЕС.

На заседании Евросовета в Ницце в декабре 2000 г. были приняты решения о реформировании ЕС, получившие название Ниццкого договора. Формально Ниццкий договор открыл путь к расширению Европейского Союза. В декабре 2001 г. на заседании Евросовета в Лакене была выделена наиболее «продвинутая» группа стран, которая завершила согласование условий вступления в ЕС к концу 2002 г. — Венгрия, Кипр, Мальта, Латвия, Литва, Польша, Словакия, Словения, Чехия и Эстония.

В октябре 2002 г. Европейский совет принял решение о заключении договоров о вступлении новых членов в ЕС весной 2003 г., а также определил размеры бюджетных компенсаций, сельскохозяйственных субсидий и общую сумму дотаций этим государствам в рамках структурных фондов.

Состоявшийся в Копенгагене 12–13 декабря 2002 г. Европейский совет на уровне глав государств и правительств принял решение о приеме в Европейский Союз пер-

вых десяти стран-кандидатов, согласованных в Лакене.

Подписание соответствующих соглашений между Европейским Союзом и вступающими в него странами состоялось 16 апреля 2003 г. в Афинах.

Процедура их ратификации была завершена к маю 2004 г., и с 1 мая 2004 г. десять стран стали полноправными членами Европейского Союза.

Переговоры с Румынией и Болгарией будут продолжены. Вступление этих стран в ЕС планируется к 2007 г. В декабре 2004 г. Евросоюз также планирует определиться и с возможными сроками начала переговоров с Турцией.

Расширение Евросоюза 2004 г., безусловно, затронуло традиционные для России связи со странами Центральной и Восточной Европы.

После распада Советского Союза возникла объективная необходимость в создании соответствующей договорно-правовой базы отношений между ЕС и Россией. С этой целью было заключено Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС), которое было подписано 24 июня 1994 г. на острове Корфу и вступило в силу 1 декабря 1997 г. Это наиболее содержательное и широкое соглашение между нашей страной и западноевропейскими государствами. Оно содержит следующие основные положения:

— Отношения между Россией и ЕС характеризуются как партнерские, что предполагает согласованные действия для достижения общих целей и наличие общих принципов, на которых базируется общество и государство в России и членах Евросоюза (защита прав человека, законность и демократия, социально ориентированная рыночная экономика).

— Перспективная цель — создание зоны свободной торговли и начало после 1998 г. переговоров по этому вопросу.

— Широкое развертывание политического диалога. В связи с этим создана система совместных институтов, рабочий орган, организующий работу по реализации Соглашения.

— Создание на основе принципов равноправия и взаимности правовые рамки развития предпринимательской деятельности, инвестирования, движения капитала, охраны интеллектуальной собственности и т. д. Данный процесс, впрочем, оказался весьма затяжным.

— Широкое развитие экономического сотрудничества более чем в 30 областях.

В положениях Соглашения, касающихся торговых отношений, российскому правительству не удалось добиться общих ссылок на правила ГАТТ. Но ЕС пошел на некоторые уступки в интересах России. Так, был продлен режим «наиболее благоприятствуемой нации», были отменены количественные ограничения на импорт из России, за исключением текстиля, изделий из стали и расщепляющих материалов; было упорядочено применение защитных мер, в том числе антидемпинговых процедур и т. д.

На основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве удалось заметно расширить сотрудничество между ЕС и Россией. Особенно интенсивно и продуктивно развивался политический диалог, прежде всего практика регулярных встреч на высшем уровне.

Главным недостатком Соглашения является то, что оно предусматривает только развитие сотрудничества между сторонами, но не их сближение, тогда как геополитическое положение ЕС и России, совпадение их интересов во многих областях требует иной постановки стратегической цели. Решением этой задачи стала попытка создания общего европейского экономического пространства, выдвинутая тогдашним председателем Европейской комиссии Р. Проди в мае 2001 г.

На сегодняшний день проблема расширения ЕС занимает важнейшее место среди вопросов сотрудничества между Евросоюзом и Россией. Дело в том, что радикально изменилось геополитическое положение России в зоне Центральной и Восточной Европы. Теперь Россия будет иметь дело не с отдельными, преимущественно малыми странами, а со всем Европейским Союзом в целом. Гра-

ницы Союза, уже достигшие России с присоединением Финляндии, вплотную приблизились к ней и к югу от Санкт-Петербурга.

Российская Федерация исходит из того, что состоявшееся в мае 2004 г. расширение является внутренним делом ЕС и его стран-членов. Вместе с тем, оно, безусловно, будет иметь влияние на экономику России и требует проведения определенных мероприятий с целью предотвращения возможного ущерба российским интересам.

Именно в этой связи еще в августе 1999 г. российское правительство, предвидя возможность изменения ситуации вокруг отношений между Россией и Евросоюзом, передало в комиссию ЕС документ о возможных негативных последствиях расширения ЕС для РФ в документе содержался призыв к началу переговоров по этой проблематике в соответствии с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве Россия — ЕС. 19 января 2004 г. в Комиссию ЕС был передан актуализированный перечень проблем, вызывающих озабоченность России.

В первую очередь в этих документах были затронуты вопросы, касающиеся инвентаризации и адаптации двусторонней договорно-правовой базы, а также самой процедуры присоединения новых стран к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве Россия — ЕС.

Переход вступивших в ЕС государств на право Европейского Союза влечет изменение или отмену имеющихся соглашений России с этими странами в области торгово-экономического, транспортного, правового и иного сотрудничества в части, подпадающей под наднациональную юрисдикцию ЕС. По предварительным оценкам, денонсации или пересмотра потребуют порядка 100 двусторонних документов между Россией и вновь вступившими в Евросоюз государствами.

Так, между Россией и Латвией в настоящий момент действуют более 40 межправительственных и межведомственных соглашений. В случае расхождения содержащихся в них положений с обязательствами Латвии в рамках ЕС, Рига будет инициировать пере-

смотр двусторонних соглашений о сотрудничестве в области рыбного хозяйства, связи, транспорта и др.

Между Россией и Литвой в настоящее время действуют 42 двусторонних соглашения. По настоянию литовской стороны уже денонсировано Временное соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Литовской Республики о взаимных поездках граждан от 24 февраля 1995 г.

Из 74 двусторонних соглашений, действующих на сегодняшний день между Россией и Словакией, отмене или пересмотру подлежат, по предварительной оценке, 13 документов.

Расширение ЕС может иметь для России и ряд негативных последствий в торгово-экономической сфере. Это связано с тем, что с 1 мая 2004 года на новых членов распространяются:

— Режим количественных ограничений импорта российской стали в ЕС.

— Действующие в настоящее время в ЕС 12 мер антидемпинговой защиты в отношении ряда российских стальных изделий и химических удобрений, которые затрагивают почти 10% российского промышленного экспорта в 15 «старых» членов Евросоюза. Антидемпинговая служба Комиссии ЕС в настоящее время не рассматривает факт расширения Союза как достаточное основание для пересмотра этих антидемпинговых мер.

— Система квотирования российского экспорта зерна в ЕС. Размеры действующей тарифной квоты, не учитывают реальных объемов зерновых поставок России в ЕС в последние годы.

В результате введения тарифных ограничений и мер нетарифного регулирования экспорт России во вступившие страны может понести потери по топливно-энергетическим товарам (прежде всего в отношении Венгрии, Литвы, Польши, Словакии), продукции химической промышленности (это Литва и Польша), в области металлов и изделий из них (Литва, Польша) и по некоторым другим позициям.

Со вступлением в Евросоюз национальные таможенные тарифы новых членов заменены на единый внешний тариф ЕС, а их национальные таможенные кодексы — на Таможенный кодекс ЕС. Ставки тарифа ЕС в основном ниже, а их кодифицированное применение — гибче, чем у национальных тарифов и кодексов этих стран.

В целом позитивный эффект от общего снижения уровня тарифной защиты для некоторых стран отчасти компенсируется увеличением пошлины на ряд сырьевых товаров. Потери ожидают российских поставщиков алюминия, минеральных удобрений, ряда других химических товаров, сельскохозяйственной продукции. Под потерями подразумевается удорожание экспорта российской продукции в страны — новые члены ЕС в связи с повышением ставок таможенных пошлин, что может привести к утрате конкурентоспособности на рынке и, как следствие, к прекращению экспорта определенных товарных позиций.

В результате распространения на Венгрию, Литву, Эстонию и другие страны нетарифных ограничений (технические, санитарные, экологические и другие нормы, которые действуют в ЕС и которым отечественная продукция не всегда соответствует) дополнительно усложняется выход на эти рынки российской продукции машиностроения, черной металлургии, химической промышленности, удобрений.

Распространение на вступающие страны политики ЕС в области антидемпинга также может принести России реальные экономические потери. Так, ежегодный объем потерь только от введения антидемпинговых пошлин ЕС (дополнительный фактор удорожания экспорта) по оценкам специалистов может составить до 55 млн. долларов за счет полного ухода с рынка ряда российских экспортных товаров.

Россия будет нести также экономические потери от распространения на новых членов количественных ограничений ЕС на поставки российской стальной продукции. Максимально возможные потери россий-

ской стороны могут составить (при объемах поставки стальной продукции в 5 вступающих стран в 2000 г.) примерно 45 млн. долларов в год.

Переориентация потоков торговли 10 стран на ЕС может привести к недоиспользованию или замедлению развития российской инфраструктуры внешней торговли (торговый флот, порты, грузовые терминалы, дороги, электросети, трубопроводы и т. п.) на западноевропейском направлении.

Налоговая реформа и гармонизация банковского регулирования в новых государствах ЕС может повлиять на инвестиционные потоки, направляемые в российскую экономику через Кипр, которые за последние годы являлись для России одним из ведущих зарубежных инвесторов. Однако, поскольку происхождение капитала, инвестируемого в нашу страну в рамках данного канала, очевидно, инвестиционный потенциал будет определяться, прежде всего, инвестиционным климатом в самой России. Оптимальная же, с точки зрения налогообложения, «репатриация» средств из оффшорных зон в РФ и обратно, безусловно, будет выработана отечественным бизнес-сообществом. Было бы желание.

Расширение ЕС приведет к ухудшению условий доступа для российских производителей на специализированные рынки новых членов ЕС. В частности, это касается распространения на них Единых требований ЕС к авиационной технике, которые закрывают доступ на их рынок самолетов российского производства (например, Латвия, Венгрия).

И, наконец. Как известно, основной статьей дохода российского экспорта во вновь вступившие в ЕС страны являются топливно-энергетические товары. А в ЕС имеются весьма жесткие нормы в части диверсификации снабжения — не более 25% из одного источника. И хотя эти требования на практике никогда не соблюдались — в последние годы 45% нефти поступало в ЕС с Ближнего Востока и 44% природного газа — из России — пропорции в новых членах ЕС корректиру-

ются в сторону снижения Российской доли в импорте энергоносителей.

Так, в связи с предстоящим вступлением в ЕС Польша в последние годы построила политику диверсификации внешних источников газоснабжения: заключены долгосрочные контракты с Норвегией и Данией. Между тем, действовавшие до последнего времени контрактные обязательства польской стороны по отбору российского газа полностью покрывали потребности страны. При условии полного соблюдения Чехией требований ЕС по диверсификации источников поступления минерального топлива ожидается значительное уменьшение поставок нефти и природного газа из России.

Схожая ситуация складывается и в Словении, 60% потребностей которой в газе покрываются за счет поставок из России. Сокращение этой доли до 30% в соответствии с «газовой директивой ЕС» приведет к существенным потерям для России.

Кроме того, Комиссия ЕС, следуя решению, принятому на саммите ЕС на острове Корфу в 1994 г., через Агентство по снабжению Евроатома ограничивает поставки российского ядерного топлива и услуг по обогащению урана уровнем в 20% от объема потребности каждого отдельного покупателя в странах-членах ЕС.

В эту 20%-ную квоту не будут включены поставки ядерного топлива для АЭС, построенных по советским проектам в Болгарии, Словакии, Чехии, Венгрии, Литве, которые осуществляются в соответствии с действующими межправительственными соглашениями. Однако после истечения срока их действия будет введен существующий ограничительный режим. Потери российских предприятий в результате могут быть очень значительными.

Исключительно серьезная, в том числе и в финансовом плане, поддержка Евросоюзом сельскохозяйственных производителей однозначно приведет к усилению агропромышленного сектора во вступающих странах. Будущая смена режима торговли и поддержки производства по образцу ЕС будет

способствовать росту его конкурентоспособности, а, следовательно, к возможному снижению импорта вновь присоединившимися государствами российской сельхозпродукции. Одновременно увеличение субсидирования как производства, так и экспорта увеличит экспорт в Россию сельхозпродукции вступивших в ЕС стран. Кроме того, приближение границ ЕС к России потребует усиления мер по контролю за эпизоотической ситуацией, поскольку внутри ЕС страны в эпизоотическом отношении характеризуются неоднозначно, а соответствующие ограничения сведены до минимума, и подконтрольные грузы перемещаются в упрощенном порядке.

В перспективе возможно оттеснение России от работы в области биотехнологий, переработки продукции, защиты окружающей среды в 10 рамках международных программ. Все это рисует не слишком радостные перспективы для российской экономики.

Существует еще одно обстоятельство, которое может оказаться серьезным и достаточно долгосрочным «технологическим» барьером на пути ввоза российской машиностроительной, продовольственной и химической продукции в новые страны-члены ЕС. Дело в том, что эти государства перейдут на стандарты ЕС (вместо прежде действовавших во многих из них стандартов СЭВ или ГОСТов) и аналогичные процедуры сертификации.

Так, переход Кипра на стандарты и сертификационные процедуры может негативно сказаться на перспективах российского машинотехнического экспорта (речь идет, к примеру, о продажах КАМАЗов, энергооборудования и др.). В январе 2003 г. пересмотрены в ущерб интересам России условия тендера на поставку вертолетов для гражданских целей, когда явное преимущество получила французская компания.

Как известно, под давлением ЕС новые члены ЕС отказываются от безвизового порядка въезда граждан России и готовятся к введению полномасштабного Шенгенского режима.

Например, Словения уже ввела визовой режим для российских граждан. Польша — перешла на полноформатный визовой режим с Россией с 1 октября 2003 г. Венгрия и Словакия пока исходят из того, что безвизовый режим с Россией для владельцев дипломатических и служебных паспортов будет сохранен. Обе страны, однако, находятся под давлением со стороны Комиссии ЕС, которая добивается отмены такого порядка.

Острой проблемой является и введение визового режима поездок российских граждан (порядка 200 тысяч в год) на Кипр. Впрочем, и для Кипра тоже.

Что касается договорно-правовой базы отношений между Россией и Европейским Союзом, то Комиссия ЕС считает необходимым «автоматическое распространение» Соглашения о партнерстве и сотрудничестве на новые страны — члены Сообщества в полном объеме обязательств, вытекающих из их членства.

Генсекретариат Совета ЕС готовил «типовой проект протокола» о распространении на новых членов действия имеющихся договоров ЕС с третьими странами. Основная цель его — избежать вынесения этих договоров каждый раз на ратификацию в национальные парламенты. Еще в проекте Договора о присоединении 10 стран-кандидатов к Евросоюзу прямо указывается на необходимость оформления факта присоединения новых членов ЕС к договорам ЕС с третьими странами специальными протоколами.

Переход вступивших в ЕС стран на право Европейского союза влечет изменение или отмену имеющихся соглашений России с этими странами в области торгово-экономического, транспортного, правового и иного сотрудничества в части, подпадающей под национальную юрисдикцию ЕС.

Таким образом, очевидно, что расширение ЕС повлечет для России определенные негативные последствия. Называются разные цифры возможного ущерба — от 150 до 300 и более млн. евро ежегодно.

Качественная и количественная оценки влияния расширения ЕС на экономику России зависят от степени успешности развития

самого объединения в его новом составе «Евросоюз-25» и длительности процесса сглаживания существенных различий в уровнях развития старых и новых членов союза. Экономическая абсорбция новых государств параллельно с углублением интеграции, будут отнимать в ближайшие годы большую часть сил и средств Евросоюза, тогда как дела в европейской экономике идут совсем не блестяще. В течение последних пяти лет страны ЕС демонстрировали средние темпы роста около 2% в год, тогда как аналогичный показатель мировой экономики составляет 4,5%.

Произошедшее же в 2004 г. расширение Союза в основном охватывает относительно остальные страны, находящиеся в переходном периоде. Оно потребует дополнительных финансовых затрат, тогда как бюджет ЕС на 2000–2006 гг. не будет увеличен.

Планируется оказание финансовой поддержки новым странам в виде прямых выплат по прогрессивной шкале с целью ее выведения к 2013 г. на уровень поддержки, которая оказывалась менее развитым государствам членам до последнего расширения. При этом нет никакой гарантии, что выделенные средства окажутся достаточными для решения сложных народнохозяйственных задач в Центральной и Восточной Европе. Таким образом, налицо определенные трудности, с которыми предстоит справиться евроэкономике в связи с вступлением в Евросоюз 10 новых стран. И, между прочим, успешность и длительность этого переходного периода во многом зависят от отношений с Россией.

Вполне естественно, что сегодня внимание сосредоточено, прежде всего, на негативных для России последствиях расширения Евросоюза. Эти последствия могут обнаружиться раньше (практически уже наступают) и будут иметь конкретное товарное и финансовое выражение, о котором речь шла выше.

Вместе с тем нельзя не отметить, что расширение ЕС имеет целый ряд существенных аспектов, благоприятных для экономики

российского государства. Особенно в долгосрочном, стратегическом плане. Здесь и единые правила конкуренции, и унифицированные правила торговли и транзита, и стабильность расчетов, и защита интеллектуальной российской собственности, и многое другое. Опыт многолетнего экономического взаимодействия с Россией с Евросоюзом дает массу примеров эффективного использования этих преимуществ. Другое дело, что для

этого нужно многое перестроить внутри самой России.

Расширение Евросоюза — еще один вызов, с которым столкнулась наша страна. Сможет Россия ответить на этот вызов или не сможет, зависит от результатов глубокой социально-экономической трансформации внутри России, от возможности встроиться в фарватер мирового прогресса. А в этом, прежде всего, заинтересована сама Россия.