ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ НАУКИ

ИНСТИТУТ ЕВРОПЫ РОССИЙСКОЙ АКАДЕМИИ НАУК

125009, МОСКВА, МОХОВАЯ УЛ., 11-3
ТЕЛ.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe@ieras.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

INSTITUTE OF EUROPE RUSSIAN ACADEMY OF SCIENCES

125009, MOSCOW, MOKHOVAYA STR., 11-3
TEL.: +7(495)692-10-51/629-45-07
E-MAIL: europe-ins@mail.ru
WWW.INSTITUTEOFEUROPE.RU

Последствия «украинской европерспективы» для Европейского союза

Аннотация. *В коллективном аналитическом материале, подготовленном сотрудниками Института Европы РАН в начале июня 2022 г., рассматриваются перспективы и последствия возможной интеграции Украины в Европейский союз. Основное внимание авторы уделяют институциональным, миграционным, демографическим, социально-экономическим аспектам, а также вопросам безопасности и экологии.*

Ключевые слова: *Европейский союз, НАТО, Украина, Россия, интеграция, Фронтекс, Европейский фонд мира, Зелёный курс.*

Часть 1. Влияние на демографическую и миграционную динамику в ЕС*

По статистике Управления верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и Агентства береговой и сухопутной охраны (Фронтекс), к концу мая 2022 г. Европейский союз принял 6 млн 659 человек из Украины, включая иностранцев, стремящихся вернуться домой. При этом данные о въезде в страны, граничащие с Украиной (Венгрия, Польша, Словакия), отражают только пересечения границы, включая и повторные. Таким образом, в Польшу прибыло 3,5 млн человек, в Румынию – 978 тыс., в Венгрию – 660 тыс., в Словакию – 449 тыс. Из приграничных стран 2,9 млн человек двинулись дальше, в другие государства-члены. Наблюдается и

Статья в журнале «Аналитические записки Института Европы РАН» (Выпуск II) №18, 2022 (№285)

* ***Автор части 1. Потемкина Ольга Юрьевна*** *– доктор политических наук, главный научный сотрудник, заведующая Отделом исследований европейской интеграции Института Европы РАН.* ***Адрес:*** *125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.* ***E-mail:*** *olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-6423-6536*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202215257 EDN: https://www.elibrary.ru/MWMOOB

маятниковая миграция – на Украину из государств-членов выехало более 2 млн человек. Пользуясь правом безвизового въезда в шенгенскую зону на 90 дней, украинские граждане могут временно возвращаться на родину, а затем снова въезжать на территорию ЕС. Европейская комиссия (ЕК) вынуждена признать, что не имеет четкого представления о количестве беженцев из Украины, находящихся в настоящее время в ЕС. Прибывшие не демонстрируют большого стремления к регистрации и получению статуса «временной защиты» из опасения, что не смогут повторно въехать в Евросоюз, если вернутся на Украину. Поэтому официально зарегистрированы в странах ЕС и подали ходатайство об убежище всего 31,7 тыс. человек, получили статус «временной защиты» – 2,8 млн человек[1].

Есть четкая корреляция между размером украинской диаспоры в той или иной стране и количество вновь прибывающих, поэтому присутствие крупных украинских общин в государстве-члене может быть достоверным показателем того, где украинцы будут искать убежище. В 2020 г. в странах ЕС легально проживали более 1 млн 300 тыс. украинских граждан. За последнее десятилетие Польша и Италия выдали им наибольшее количество видов на жительство. Пять государств-членов – Польша, Италия, Чехия, Германия и Испания – вместе принимают более 80% граждан Украины, проживающих в ЕС[2].

Директива о временной защите

Масштабный миграционный приток в Евросоюз дал основание Совету ЕС по запросу ЕК 3 марта принять Решение об активации Директивы от 20 июля 2001 г. о минимальных стандартах предоставления временной защиты в случае массового притока перемещенных**,** которая вступила в силу после опубликования в Официальном журнале ЕС 4 марта 2022 г.

Документ был разработан в ЕС в условиях массового приезда беженцев из бывшей Югославии в ФРГ в 1999 г., но его положения никогда ранее не применялись. Статус временной защиты предоставляется претенденту незамедлительно на 6 месяцев с возможностью продления несколько раз в течение трех лет в исключительных случаях, когда «существует риск того, что система предоставления убежища государств-членов не справится с наплывом без последствий, которые препятствуют ее надлежащему функционированию»[3].

---

[1] UNHCR. Ukraine situation: Flash Update #14. 25-05-2022 https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine (дата обращения 31.05.2022) Frontex news. Update on Ukraine. 19.05.2022 https://frontex.europa.eu/https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine (дата обращения: 31.05.2022)

[2] European Commission. Forced displacement from Ukraine: the role of the diaspora. https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine (дата обращения: 31.05.2022)

[3] Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Official Journal, L 212, 7.8.2001, p. 12–23

Получившим «временную защиту» предоставляется социально-финансовая помощь, вид на жительство, они могут свободно передвигаться в пределах Шенгенской зоны, наделяются правом работать, проходить профессиональную подготовку, пользоваться медицинским обслуживанием, а дети получают доступ к системе образования. Статус позволяет его обладателю находиться в ЕС в течение всего периода действия директивы и подать заявление об убежище.

Вопреки предложению Комиссии о введении трехлетнего периода «временной защиты» Совет одобрил продление статуса до двух лет.

Практические меры по имплементации директивы

На саммите в марте 2022 г. главы государств и правительств вынуждены были признать, что новый кризис «представляет серьезную проблему для инфраструктуры и общественных услуг» государств-членов, особенно граничащих с Украиной. Поэтому они попросили ЕК разработать «дополнительные предложения» для усиления их финансовой поддержки. Помня уроки предыдущего миграционного кризиса, государства-члены начали согласовывать прием и транспортировку прибывших. Комиссия выступает координатором этого процесса на основе «Платформы солидарности» и осуществляет меры для упорядочения регистрации в национальных базах данных. В её рамках разрабатываются стандартные операционные процедуры (СОП) для идентификации получивших временную защиту, распределения и доставки их в государства-члены.

В «Плане действий из 10 пунктов», в который вошли предложения по координации действий государств-членов, и «Оперативном руководстве по выполнению Директивы о временной защите» много внимания уделено противодействию торговле людьми. Комиссия и Совет опасаются, что преступные группы могут воспользоваться уязвимостью прибывших женщин и детей для сексуальной или трудовой эксплуатации. Государствам-членам настоятельно рекомендовалось принять надлежащие превентивные меры: в пунктах пересечения границы и местах размещения предоставить информацию о рисках торговли людьми на языке, понятном людям, покидающим Украину; для несовершеннолетних детей без сопровождения взрослых сделать это в удобной и соответствующей возрасту форме. К теме торговли людьми неоднократно обращалась председательствующая в Совете ЕС Франция, предупреждая и о других видах угроз, которые несет Евросоюзу большой миграционный приток: проникновение преступников и террористов, которые могут использовать поддельные удостоверения личности; незаконный оборот оружия; ввоз украденных автомобилей и запчастей, рост наркотрафика.

Министры здравоохранения ЕС прилагают усилия для нейтрализации еще одной потенциальной угрозы – распространения серьезных заболеваний и эпидемий. Совместно с ЕК Совет согласовал меры по обеспечению доступа временно защищенных к медицинскому обслуживанию. Для снижения давления на системы здравоохранения государств-членов, граничащих с Украиной, были подготовлены 10 тыс. мест в

больницах по всему ЕС для пациентов, нуждающихся в срочной госпитализации. Отдельная статья предстоящих расходов – вакцинация от коронавируса и серьезных заболеваний – туберкулеза, кори, полиомиелита, брюшного тифа и дифтерии. Через Европейский механизм гражданской защиты вакцины направляются в Чехию, Словакию и Молдавию.

Но в организации приема украинских мигрантов Комиссия преследует не только гуманитарные цели. В ЕС чрезвычайно актуальна проблема старения и сокращения трудоспособного населения. Ощущается нехватка квалифицированных специалистов, необходимых для осуществления «зеленого перехода», курса на цифровизацию экономики, глобального лидерства в области здравоохранения.

В апреле ЕК опубликовала рекомендации государствам-членам о признании в кратчайшие сроки профессиональной квалификации и дипломов о высшем образовании «временно защищенных» граждан Украины, невзирая на то, что они не могут предъявить подтверждающих документов. В рамках представленного пакета мер по усовершенствованию легальной миграции в ЕС были специально прописаны предложения по обеспечению доступа к рынку труда для 2,5 млн украинцев трудоспособного возраста, прибывших в ЕС. «Демографический спад, энергетический переход, восстановление после пандемии – все эти параметры говорят в пользу новых предложений по усовершенствованию легальной трудовой миграции», – пояснил вице-председатель Комиссии Маргаритис Шинас[4].

Масштабный приток беженцев, среди которых много специалистов в различных областях, помогает государствам-членам решить проблему нехватки квалифицированной рабочей силы и предоставляет возможность протестировать новый инструмент ЕС, разработанный для привлечения легальных мигрантов – «Пул талантов» (кадровый резерв). Летом предполагается запустить пилотный проект – онлайн-платформу, которая позволит квалифицированным специалистам из Украины, получившим временную защиту, заявить о своём желании найти работу, опыте и квалификации, а европейским работодателям – заключать контракты с сотрудниками из предварительно отобранных кандидатов. Сформировав кадровый резерв из специалистов, ЕК надеется получить возможность предварительно проверить квалификацию, навыки и знание языков кандидатами, сопоставить их пожелания с требованиями европейских работодателей и создать, таким образом, централизованную систему привлечения легальных мигрантов из числа «временно защищенных» украинцев. Проект разрабатывается в сотрудничестве с государствами-членами, в консультации с работодателями, социальными партнерами и другими заинтересованными сторонами.

Инициатива находится в начальной стадии разработки. Комиссия пока лишь предложила государствам-членам подумать о возможности открытия новых программ в секторах, где

[4] Europe Daily Bulletin No. 12940 28 April 2022.

сегодня ощущается недостаток рабочей силы, например, в здравоохранении, и подумать о будущем, в частности, о развитии инновационных стартапов.

Финансирование

Осознавая, что государства-члены нуждаются в финансовой поддержке для решения как неотложных, так и долгосрочных задач по приему и обустройству получивших временную защиту, Совет ЕС в апреле 2022 г. принял поправки к действующему законодательству, что позволило странам перенаправить на помощь беженцам из Украины средства, оставшиеся неистраченными по программам на 2014-2020 гг. из Фондов сплочения и внутренних дел. Был также выделен транш из Фонда сплочения по программе «Помощь в восстановлении и сплочении территорий Европы» (*REACT-EU*) на 2022 г. в размере до 17 млрд евро, изначально предназначенный для ликвидации последствий пандемии, но перенаправленный на поддержку государств-членов, особенно тех, которые находятся ближе всего к границе с Украиной. Первые 3,4 млрд евро решено было передать национальным правительствам незамедлительно, в дополнение к средствам из Фонда убежища, миграции и интеграции (420 млн евро) и программы «Реализация политики сплочения для оказания помощи беженцам на территории Европы» (*CARE*)[5]. Проблема в том, что средства из европейских фондов направляются местным органам власти и ассоциациям, которые организуют прием, но часто не доходят или идут очень долго из-за сложной бюрократической процедуры выделения средств: сначала Комиссия объявляет тендер, потом выбирает победителей, все это происходит очень медленно. В результате местные власти вынуждены опираться на собственные бюджеты, которых явно не хватает на жилье, школы, социальные выплаты.

Выводы

Миграционный приток из Украины несет ЕС как определенные выгоды, так и серьезные проблемы. Пока рано говорить о миграционном кризисе, так как ЕС и государства-члены справляются с ситуацией. Но он может набрать обороты по мере роста недостатка средств и инфраструктуры для приема мигрантов, ищущих убежище и временно защищенных, роста преступности и активизации сетей торговли людьми. Солидарность государств-членов по приему ищущих убежище и временно защищенных остается под вопросом.

Сближение Украины с Евросоюзом приведет к тому, что получившие «временную защиту» захотят закрепиться в его странах, особенно в тех, где сильны позиции украинской диаспоры. В то же время в действующем Соглашении об ассоциации (СА) Украины и ЕС подчеркивается, что «существующие возможности доступа к занятости

[5] Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) No 1303/2013 and (EU) No 223/2014 as regards Cohesion's Action for Refugees in Europe (CARE) https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-12-2022-INIT/en/pdf (дата обращения: 25.05.2022)

для украинских работников, предоставляемые государствами-членами в рамках двусторонних соглашений, должны быть сохранены и, по возможности, улучшены» (ст. 18). Кроме того, «обращение в отношении работников, которые являются украинскими гражданами и которые работают на законных основаниях на территории государства-члена, должно быть свободно от всякой дискриминации по признаку национальности в части условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с гражданами этого государства-члена» (ст. 17). Однако в разделе о мобильности трудоспособного населения неоднократно повторяется оговорка «принимая во внимание ситуацию на рынке труда в государствах-членах». Статус кандидата на вступление в ЕС, по сравнению с положениями СА, не меняет ситуации с трудоустройством украинцев.

Комиссия стремится использовать миграционный приток из Украины для заполнения бреши в рынке труда, ощущающего нехватку квалифицированных специалистов, за что подвергается критике депутатов Европарламента, считающих неправильным извлекать выгоду из приема беженцев. Применение новых инструментов усовершенствования легальной трудовой миграции зависит от государств-членов, которые в прошлом не высказывали заметного энтузиазма в выполнении программ партнерств с третьими странами по привлечению трудовых мигрантов. Кроме того, Комиссия подчеркивает, что пилотный проект – цифровая платформа для трудоустройства украинских специалистов – носит временный характер, как и статус временной защиты. Для обладателей низкой квалификации ЕС не предлагает специальных возможностей трудоустройства.

Организация приема украинских беженцев показывает, что вполне реально создать легальные каналы приезда мигрантов, даже в чрезвычайных ситуациях, чего ЕС не удавалось сделать в прошлом. При этом многие европейские политики поспешили приветствовать тех, кого они называют «настоящими беженцами». Получается, что «ненастоящие» – это сирийцы, афганцы, иракцы и другие люди со всего мира, которых стало принято называть «инструментом гибридных угроз». Дискриминация мигрантов, которая уже вызывает протесты политиков и общественности, может стать фактором дестабилизации европейского общества.

Часть 2. Основные риски для ЕС*

Вступление Украины в ЕС – это, скорее, символ поддержки стран Запада, чем взаимовыгодное решение.

Активнее всего быстрое вступление Украины в ЕС поддерживает руководство Союза. Урсула фон дер Ляйен ещё в апреле 2022 г. заявила, что «Украина принадлежит к

* ***Автор части 2. Павел Александрович Шариков*** *– кандидат политических наук, старший научный сотрудник Отдела европейской интеграции Института Европы РАН.* ***Адрес****: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.* ***E-mail****: pasha.sharikov@gmail.com*
DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202225760

европейской семье». Но позднее высказался президент Франции Э. Макрон: «Пройдут годы, а скорее десятилетия перед тем, как Украина станет полноценным членом ЕС».

Генеральная линия на вступление Украины в ЕС не вызывает в нём открытых дискуссий. Но существуют определённые риски, связанные с исполнением такого решения. Некоторые из них относятся к т.н. «ускоренной» процедуре вступления; другие связаны с долгосрочной интеграцией. Также риски связываются с вопросами безопасности.

Вступление Украины в Евросоюз требует ясности относительно территориальных споров. С одной стороны, в ЕС уже есть страны с территориальными конфликтами, с другой – ни разу в новейшей истории территориальный конфликт не приводил к столь масштабным военным действиям, тем более со страной, обладающей ядерным оружием.

Российский фактор – ключевой в контексте безопасности среди рисков вступления Украины в ЕС. На Украине имеются как минимум три различные категории территорий с неясным статусом с точки зрения европейских подходов к определению суверенитета:

- Крым: ни один из членов ЕС не признал присоединение полуострова к РФ в 2014 г.;
- ДНР и ЛНР: они были признаны Россией независимыми государствами за несколько дней до начала Специальной военной операции (СВО); страны ЕС продолжают считать эти территории украинскими;
- Переходящие под контроль РФ территории Украины в ходе СВО.

Все члены ЕС неоднократно выступали за поддержку территориальной целостности украинского государства, подразумевающей Крым, ДНР, ЛНР и все остальные территории в составе Украины. С учётом неоднократно высказанных ранее позиций ЕС по этому вопросу, включение Украины в его состав подразумевает включение всех этих территорий, т.е. перспективу территориальных споров с Россией.

Страны Запада продолжают поставлять на Украину вооружения, и можно предположить, что они делают ставку на её военную победу. Темпы, количество, качество и динамика военной помощи свидетельствуют о том, что в распоряжении официального Киева сохранится ресурс для наращивания эскалации. Сделан расчёт на средне/долгосрочную войну на истощение. Учитывая продолжающуюся военную поддержку Киева, вариант военного поражения Украины в ЕС не рассматривается, по крайней мере публично.

В случае принятия Украины в состав ЕС до завершения военных действий, будет создан прецедент вступления в Евросоюз страны, находящейся в активной фазе военных действий в ходе территориального конфликта.

По имеющимся данным, в ходе неформальной встречи лидеров ЕС в марте 2022 г. в Версале, большинство из них весьма скептически отнеслись к перспективе ускоренного вступления Украины. Президент Франции Э. Макрон выразил сомнение, что страна, находящаяся в «состоянии войны», может присоединиться к ЕС. Аналогичного мнения придерживалась и глава внешнеполитического ведомства Германии А. Бербок. У. фон дер Ляйен игнорировала эти опасения.

Нейтральный статус Украины может стать одним из предметов торга в обсуждении условий мира после окончания СВО. Гипотетически ЕС мог бы обсуждать дальнейшее

взаимодействие с Россией и даже ослабление санкций – хотя бы тех, условием снятия которых является завершение военных действий. Вступление Украины в ЕС окончательно закроет это окно возможностей переговоров с Москвой. Кроме того, в Брюсселе были услышаны слова России об изменении позиции относительно вступления Украины в ЕС по сравнению с её вступлением в НАТО (теперь эти две угрозы РФ рассматривает как равновеликие).

Возникает вопрос: каким образом членство Украины усилит ЕС? Европейский союз – сообщество государств, соответствующих высоким стандартам экономического и политического развития, членство в котором является взаимовыгодным для каждого из его членов. Принятие Украины потребует больших затрат в области экономической реконструкции, инвестиций и финансовой помощи. В контексте безопасности её членство потребует выделения дополнительных ресурсов на гарантии безопасности, например, в рамках Европейского фонда мира (*European Peace Facility*), где Украина уже получает масштабную военную помощь [6]. Кроме того, она имеет отношения с европейскими партнёрами в области кибербезопасности в рамках *PESCO*.

Одним из аргументов против вступления Украины в ЕС, тем более по ускоренной процедуре, является текущий статус кандидата у ряда других стран европейского региона – Турции, Сербии, Албании, Черногории, Северной Македонии. Вслед за Украиной заявки на вступление подали Грузия и Молдавия. В частности, премьер-министр Нидерландов Марк Рютте выражал сомнение, что Украина сможет быстро получить статус кандидата, так как это будет несправедливо по отношению к странам Западных Балкан, которые уже долго ждут своей очереди. Он заявил: «Украина является частью европейской семьи, что значимо, скорее, эмоционально, чем юридически»[7].

Последствием возможного вступления Украины в ЕС стал бы новый баланс сил в Европе. Среди наиболее активных сторонников вступления Украины в НАТО – страны Прибалтики и Польша. Эти же страны – среди лидеров по объёмам военной и финансовой помощи Украине. Большой интерес в данном контексте вызывает инициатива Бориса Джонсона[8] об учреждении «Европейского содружества», к участию в котором были бы привлечены Британия, Латвия, Литва, Эстония, Польша и Украина. О Европейском содружестве уже рассуждают как о потенциальном политическом, военном и экономическом объединении в противовес ЕС, мотивом чего были бы недоверие к Брюсселю и слабая поддержка Украины со стороны Германии. На фоне грядущего вступления Швеции и Финляндии в НАТО и позиции Турции по этому вопросу, вполне вероятно, что и другие военно-политические обязательства стран европейского региона оказались бы пересмотрены в случае вступления Украины в ЕС.

---

[6] European Council conclusions on Ukraine, 30 May 2022 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/31/european-council-conclusions-on-ukraine-30-may-2022/ (дата обращения: 31.05.2022).

[7] Unlikely that Ukraine will become a candidate for EU membership: Dutch PM. MAY 23, 2022 https://nltimes.nl/2022/05/23/unlikely-ukraine-will-become-candidate-eu-membership-dutch-pm (дата обращения: 31.05.2022).

[8] Johnson proposes alternative union with Ukraine, may include Baltic states – media. Lithuanian Radio and Television (LRT), 27.05.2022 https://www.lrt.lt/en/news-in-english/19/1704219/johnson-proposes-alternative-union-with-ukraine-may-include-baltic-states-media (дата обращения: 31.05.2022).

Пока же Киев продолжает ставить цель полноценного членства по ускоренной процедуре, а ряд лидеров ЕС стремятся избежать масштабных рисков, с этим связанных. В частности, премьер-министр Италии Марио Драги считает, что «многие крупные страны-члены ЕС против вступления Украины». В связи с этим в ЕС также обсуждаются различные формы ассоциированного членства, условия которого снимали бы перечисленные выше опасения.

Часть 3. Институциональные перспективы поэтапного вовлечения Украины в деятельность Европейского союза*

При самом благоприятном для Украины сценарии ее вступление в ЕС в качестве полноценного члена возможно не ранее чем через 10–15 лет. Сегодня преждевременно давать оценки, как это повлияет на ребалансировку в Совете министров ЕС или в Европарламенте.

Однако заявка Украины весьма вероятно приведет к изменению логики взаимодействия Брюсселя со странами-кандидатами, размыванию границ между государствами-членами ЕС и странами-кандидатами и дальнейшему развитию в ЕС элементов гибкой интеграции.

Сегодня, в контексте радикально изменившейся геополитической обстановки, в европейских политических и экспертных кругах идет дискуссия о необходимости изменения технократического и основывающегося на экономической рациональности подхода к расширению ЕС. По мнению многих, в момент, когда украинцы с оружием в руках «защищают европейские ценности свободы и демократии», вопрос о рассмотрении заявки Украины на членство в ЕС и процедурах подготовки к членству должен решаться исходя из политической логики. Следует послать Украине «сильный политический сигнал», подтверждающий её принадлежность к «европейской семье». Но с точки зрения устойчивости ЕС как системы остаётся императивом способность любого будущего государства-члена адаптировать законодательство ЕС и обеспечить уровень экономического развития, достаточный для участия национальной экономики в Едином рынке.

17 июня Еврокомиссия поддержала предоставление Украине статуса страны-кандидата[9]. Большинство стран ЦВЕ поддерживают такое решение. Однако многие государства Западной Европы, включая Германию и Францию принципиально отвергают возможность использования некой «ускоренной процедуры» вступления. В этой связи предоставление Украине статуса страны-кандидата на саммите Европейского совета в

---

* ***Автор части 3. Николай Юрьевич Кавешников*** *– ведущий научный сотрудник Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН, заведующий кафедрой интеграционных процессов МГИМО МИД России, кандидат политических наук, доцент.* ***Адрес****: 125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.* ***E-mail:*** *nikandrrr@mail.ru*
DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202236064

[9] Еврокомиссия рекомендовала предоставить Украине статус кандидата в ЕС. https://ria.ru/20220617/ukraina-1796074653.html (дата обращения: 18.06.2022)

июне 2022 г. представляется маловероятным. Однако даже получение Украиной статуса потенциального кандидата – это «сильный политический сигнал», который официально переводит вопрос о членстве в ЕС из плоскости «если» в плоскость «когда».

Дорога Украины к членству в ЕС займет, как было отмечено выше, не менее 10–15 лет. Субстантивный процесс подготовки к членству может начаться лишь после прекращения активной фазы боевых действий на территории Украины. Этот процесс будет идти параллельно с восстановлением разрушенной инфраструктуры и промышленного потенциала (ЕС уже выразил готовность активно содействовать этому). Уже сегодня активно обсуждаются идеи частичного подключения Украины (и других стран, стремящихся в ЕС) к различным интеграционным проектам ЕС и отдельным направлениям его деятельности. В этом контексте следует упомянуть об идеях «Европейского политического сообщества» (президент Франции Эммануэль Макрон[10]) и «Европейского геополитического сообщества» (председатель Европейского совета Шарль Мишель[11]).

В 2020 г. Еврокомиссия уже провела реформу процесса взаимодействия со странами, претендующими на вступление в ЕС (на тот момент страны Западных Балкан). Этой реформой предусмотрено, что при прогрессе на пути реформ возможна «более тесная интеграция» стран-кандидатов с Европейским союзом и их поэтапное вовлечение (*phasing-in*) в отдельные политики ЕС, в том числе участие в едином рынке и программах ЕС[12].

До последнего времени эта идея не получала заметной практической реализации. В то же время в 2021 г. на экспертном уровне прорабатывались различные формы такого «частичного членства» применительно к странам Западных Балкан[13]. Экспертная дискуссия интенсифицировалась после начала боевых действия на Украине[14].

Экспертные разработки предполагают участие стран-кандидатов/«частичных членов» в отдельных политиках ЕС, различные формы их участия в деятельности институтов ЕС, прежде всего Совета министров и его рабочих органов (в статусе наблюдателей либо с правом участия в дискуссиях, но без права участия в голосовании), доступ к

[10] Speech by Emmanuel Macron at the closing ceremony of the Conference on the Future of Europe. Published on 10 May 2022 https://presidence-francaise.consilium.europa.eu/en/news/speech-by-emmanuel-macron-at-the-closing-ceremony-of-the-conference-on-the-future-of-europe/ (дата обращения: 31.05.2022)

[11] Speech by President Charles Michel at the plenary session of the European Economic and Social Committee. 18 May 2022 https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/05/18/discours-du-president-charles-michel-lors-de-la-session-pleniere-du-comite-economique-et-social-europeen/ (дата обращения: 31.05.2022)

[12] European Commission. Communication. Enhancing the accession process - A credible EU perspective for the Western Balkans. COM(2020) 57 final. 5.2.2020

[13] Scazzieri Luigi. Reviving European policy towards the Western Balkans. CER, December 2021; Michael Emerson, Milena Lazarević, Steven Blockmans and Strahinja Subotić. A Template for Staged Accession to the EU. CEPS, October 2021

[14] Michael Emerson, Steven Blockmans, Veronika Movchan Artem Remizov. Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union. CEPS Policy Insights No 2022-16, April 2022; Luigi Scazzieri Will the EU rethink enlargement? CER bulletin. Issue 144, JUNE/JULY 2022; Thierry Chopin, Lukáš Macek, Sébastien Maillard. La Communauté politique européenne. Nouvel arrimage à l'Union européenne. Institut Jacques Delors, Mai 2022

финансированию из бюджета ЕС в соответствии с общими правилами отраслевых политик ЕС, но в меньшем размере (к примеру, 50–75% от сумм, положенных полным членам ЕС). Базовыми условиями такого частичного членства являются принципиальное соответствие страны-кандидата Копенгагенским критериям, существенная степень гармонизации отраслевого национального законодательства с правом ЕС и устойчивый прогресс реформ и переговоров о вступлении.

В 2021 г. эксперты одного из ведущих европейских аналитических центров – Центра европейских политических исследований (ЦЕПИ, *CEPS*) – сравнили, в какой степени страны Западных Балкан и Восточного партнёрства (Украина, Молдова и Грузия) продвинулись в реализации предусмотренных в соглашениях с ЕС реформ. Такое сопоставление принципиально возможно, поскольку детальные планы действий, предусмотренные Соглашениями об ассоциации, в значительной степени аналогичны обязательствам, которые ЕС вменяет странам-кандидатам в процессе переговоров о вступлении. Эксперты ЦЕПИ использовали методологию, которую Еврокомиссия применяет при оценке прогресса стран-кандидатов, оценивая их готовность к вступлению по каждой из переговорных глав в баллах от 0 (совершенно не готова) до 3 (хорошая готовность). Они пришли к выводу, что с технической точки зрения готовность Украины к членству в ЕС (1,81 балла) выше чем у Косово (1,35) и Боснии и Герцеговины (1,55) и сопоставима с Албанией (1,73), которая имеет статус страны-кандидата[15]. При этом по блокам «Торговая политика» и «Экономическое сотрудничество» уровень правовой и регуляторной совместимости Украины с ЕС существенно выше.

Анализ текущей дискуссии и оценок хода реализации Соглашения об ассоциации ЕС–Украина позволяет предположить, что Европейский союз в логике «частичного членства» может предложить Украине следующие формы участия.

1. Институты.

1.1. Неформальное участие в отдельных саммитах и некоторых встречах отраслевых Советов министров. Такая практика уже существует. В частности, президент Украины В. Зеленский в онлайн-формате участвовал в заседаниях Европейского совета 24 марта и 30-31 мая 2022 г.; министр иностранных дел Украины – в заседании Совета по иностранным делам 19 апреля и 4 марта; министр обороны Украины – в заседании Совета по иностранным делам 22 марта, министр сельского хозяйства Украины – в заседании профильного Совета министров 21 марта.

1.2. Участие в деятельности отдельных рабочих органов Совета министров (комитетов, рабочих групп) при рассмотрении ими вопросов, непосредственно касающихся взаимодействия между ЕС и Украиной. В среднесрочной перспективе не исключено постоянное участие её представителей в качестве наблюдателей в деятельности рабочих органов Совета министров по тем отраслевым направлениям политики ЕС, к которым Украина может быть подключена.

[15] Michael Emerson, Steven Blockmans, Denis Cenusa, Tamara Kovziridze and Veronika Movchan. Balkan and Eastern European Comparisons. CEPS, 2 March 2021

1.3. Участие в работе некоторых агентств ЕС, например, Европейского комитета по стандартизации.

2. Отдельные отраслевые политики ЕС.

2.1. Таможенный союз либо даже Единый рынок в части свободы движения товаров. Технически это возможно, поскольку еще в предыдущие годы Еврокомиссия отмечала большой прогресс Украины в области стандартизации и технического регулирования. Симптоматично, что ЕС уже временно приостановил (сроком на один год) взимание импортных пошлин в торговле с Украиной.

2.2. Энергетическая политика. В контексте членства в Энергетическом сообществе 2005 г. и участия в инициативе *Central & South Eastern Europe Energy Connectivity* Украина обеспечила высокую степень нормативной и регуляторной совместимости с ЕС.

2.3. Транспортная политика. В рамках выполнения Соглашения об ассоциации Украина в целом соответствует уровню нормативной и регуляторной совместимости с ЕС, достигнутому странами Западных Балкан в рамках Транспортного сообщества 2018 г.

2.4. Цифровой единый рынок ЕС.

2.5. Банковский союз ЕС.

3. В средне- и долгосрочной перспективе нельзя исключить распространения на Украину деятельности структурных фондов ЕС при условии ограничения выделяемых ей средств. Такое ограничение теоретически возможно в виде предела выделяемых средств (доля от ВВП) либо в иных формах.

Те или иные формы участия Украины в деятельности ЕС будут позиционированы в качестве не альтернативы, а переходных этапов на пути к полноценному членству.

Формы политического участия могут быть реализованы в ближайшем будущем. Постепенное подключение к отдельным отраслевым политикам ЕС возможно лишь после прекращения активных боевых действий на территории Украины. Скорость и степень подключения к отраслевым политикам неизбежно будет увязана с восстановлением экономического потенциала Украины, а позднее – с продолжением реформ в сфере отраслевого регулирования. Скорее всего, ЕС при решении вопроса о подключении Украины к отдельным отраслевым политикам будет в качестве рамочных условий оценивать прогресс страны в таких областях, как качество государственного управления, реформа правоохранительных органов и борьба с коррупцией.

ЕС не готов предоставить Украине «ускоренную процедуру» вступления, но вполне в состоянии предоставить «быстрый старт» процесса вступления и некоторые формы «частичного членства».

Если тренд поэтапного вовлечения Украины в деятельность ЕС будет развиваться в соответствии со сформулированными выше предположениями, это повлечет переформатирование логики взаимодействия ЕС со странами-кандидатами и будет способствовать ускоренному развитию в Европейском союзе элементов гибкой интеграции.

В долгосрочной перспективе принципиально важно, в какой степени ЕС будет готов предоставить Украине продвинутые формы «частичного членства» в условии долгосрочных актуальных и потенциальных рисков безопасности. Очевидно, что сам ЕС самостоятельно не способен обеспечить необходимые гарантии безопасности. При существовании таких гарантий и устойчивом прекращении активных боевых действий ЕС, скорее всего, не будет воспринимать наличие у Украины неурегулированных территориальных споров как непреодолимое препятствие для продвинутого частичного членства, а в долгосрочной перспективе – и полноценного членства.

Часть 4. Влияние на социально-экономическую ситуацию и внутренний баланс сил в ЕС*

Руководители ЕС и наиболее влиятельных стран-членов часто подчёркивают, что в ближайшие 10–15 лет Украина не будет принята в ЕС в силу незрелости социально-экономических и политических структур последней, из-за неготовности этого государства влиться в общее экономическое и политическое пространство. Не менее важен и другой вопрос: готов ли сам ЕС принять в свои ряды Украину? Ответ во многом зависит от того, как повлияло бы вступление Украины в ЕС на экономику организации и благосостояние её граждан.

Издержки Евросоюза связаны с теми ассигнованиями, которые он будет вынужден выделять Украине в случае её принятия. Эти ассигнования формируются за счёт бюджета ЕС, общий объём которого, рассчитанный на семилетний период (2021-2027 г.), составляет 1100 млрд евро., что представляет незначительную величину по сравнению с производимым за эти годы валовым внутренним продуктом объединения (немногим более 1%). Он не является также существенным бременем для его населения: на одного жителя ЕС приходится примерно 2460 евро семилетнего бюджета, что в годовом исчислении составляет всего лишь 352 евро.

Присоединение Украины не приведёт к существенному возрастанию этого бремени. С учётом того, что страна будет дотационным регионом (её финансирование, по экспертным оценкам, будет примерно вдвое больше, чем её платежи в общий бюджет), нагрузка на одного жителя ЕС в годовом исчислении составит 368 евро, то есть увеличится всего на 16 евро.

Вступление Украины обусловит изменения в распределении бюджетных средств в соответствии с «политикой сплочения». Последняя служит главным инструментом для обеспечения дотаций слабым экономикам, к которым, безусловно, относится и украинская.

---

* ***Автор части 4. Анатолий Иванович Бажан*** *– доктор экономических наук, руководитель Отдела экономических исследований Института Европы РАН.* ***Адрес:*** *125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.* ***E-mail****: aibazhan@bk.ru*
DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202246466

В рамках «политики сплочения» ЕС страны разделены на три группы в соответствии с уровнем производимого ВВП на душу населения.

К первой группе отнесены государства и регионы экономически более развитые, с уровнем ВВП на душу населения, превышающим средний по ЕС. Во второй – страны и регионы, ВВП которых на душу населения находятся между 75–100% среднего по объединению показателя. В третьей – страны с душевым ВВП менее 75%[16]. К последней группе, соответственно, отнесли бы и Украину, поскольку её ВВП на душу населения в 2021 г. составлял, по данным МВФ, всего 4102 евро, а по ППС – 11 560 евро, в то время как соответствующий средний показатель по ЕС был на уровне 32 270 евро[17]. Такое деление используется, чтобы вычленить страны и регионы, которым прежде всего необходимы инвестиции в целях уменьшения социально-экономических различий в ЕС.

Эти инвестиции осуществляются при посредстве четырёх фондов, наполняемых за счёт бюджетных средств.

1. Европейский социальный фонд плюс (*ESF+*) для поддержки занятости и создания справедливого и инклюзивного общества.

2. Европейский фонд регионального развития (*ERDF*), предназначенный для инвестирования в целях экономического развития регионов союза.

3. Фонд сплочения (*CF*) для финансирования развития транспорта и охраны окружающей среды в менее развитых странах ЕС.

4. Фонд справедливого перехода (*JTF*) для поддержки регионов, экономика которых наиболее страдает в результате выполнения программы перехода к климатической нейтральности.

В целом бюджетные ассигнования в соответствии с «политикой сплочения» составят в течение 7 лет 372,6 млрд евро. Эта сумма распределяется между странами в соответствии с их разделением на 3 вышеназванные группы. К третьей группе, которая получает наиболее значительные инвестиции, отнесены Болгария, Чехия, Эстония, Греция, Хорватия, Кипр, Латвия, Литва, Венгрия, Мальта, Польша, Португалия, Румыния, Словения, Словакия. Доля группы в сумме средств четырёх фондов достигает 64,4%, что составляет 239,8 млрд евро[18].

На какую сумму ассигнований из указанных фондов может рассчитывать Украина? По нашим расчётам, основанным на учёте численности населения и величины ассигнований фондов, приходящихся на одного жителя экономически менее развитых стран ЕС, цифра

---

[16] См.: Commission implementation decision (EU) 2021/1130 of 5 July 2021. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32021D1130#document1 (дата обращения: 31.05.2022).

[17] Gross domestic product at market prices. Eurostat. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tec00001/default/table?lang=en (дата обращения: 31.05.2022)

[18] Расчёты сделаны на основе данных Европейской комиссии. См.: Breakdown of Cohesion Policy allocations per Member State (current prices). URL: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/about_the_european_commission/eu_budget/1_table_breakdown_of_cohesion_policy_current_prices.pdf (дата обращения: 31.05.2022).

может составить 86 млрд евро. Половина этих расходов, очевидно, будет покрыта доходами, которые поступят из Украины в общий бюджет. Остальная часть (43 млрд) теоретически может быть обеспечена путём перераспределения ассигнований между странами.

Однако такой вариант практически маловероятен, поскольку определённые для каждой страны суммы ассигнований на 7 лет закрепляются соответствующими соглашениями о партнёрстве с ЕС и их пересмотр вряд ли возможен. Проблема, скорее всего, будет решаться за счёт дополнительных вливаний в фонды бюджетных средств, что возможно либо за счёт сокращения статей бюджета, не связанных с финансированием «политики сплочения», либо за счёт увеличения доходной части бюджета. Следует подчеркнуть, что данная проблема не ставит перед бюджетным регулированием трудную задачу, ибо сумма в 43 млрд евро составляет всего лишь 4% общей величины бюджета ЕС.

Таким образом, вступление Украины в ЕС не приведет к заметному снижению уровня благосостояния его граждан и не станет тяжёлым бременем для его финансов. Иными словами, экономическая составляющая не служит весомой причиной для отказа ЕС от интеграции с Украиной.

Но такая причина иного плана всё же существует. Она заключается в политической сфере, а именно в незаинтересованности лидеров ЕС интегрировать Украину в связи с прогнозируемым в таком случае изменением соотношения политических сил в Союзе, утратой странами Западной Европы доминирующих позиций в организации. Поскольку население Украины превышает 40 млн человек, присоединение к ЕС сократит примерно до 50% голоса стран Западной Европы в Европарламенте. Произойдёт неблагоприятная для них перегруппировка сил внутри ЕС. Украина, наверняка, блокируется с Польшей. Их совокупный политический вес будет превосходить германский, а вместе с другими странами Восточной Европы (Болгарией, Венгрией, Румынией, Эстонией, Латвией и Литвой) – и общий потенциал Германии и Франции. В результате обострится борьба за контроль над органами управления ЕС.

Принятие в ЕС Украины, обременённой политическими и экономическими проблемами, добавит нестабильность в политической жизни Европейского союза, в котором и без того нарастают протестные настроения по отношению к социальной, экономической и интеграционной политике, усиливаются националистические и автаркические тенденции.

Наличие факторов, которые делают Украину неприемлемой для ЕС в качестве его полноправного члена, не означает, что она получит формальный отказ. Скорее всего, ЕС будет поддерживать у украинцев (как это делается в отношении Турции, с которой ведутся переговоры о вступлении в ЕС с середины 2000-х гг.) надежду на возможность полной интеграции. Если даже Украине предоставят статус кандидата, в силу перечисленных политических причин членство в ЕС останется для Киева недостижимой целью.

Часть 5. «Зелёный курс» ЕС: перспективы для Украины*

«Зеленый курс» Евросоюза и особенно его триллионный бюджет привлекает пристальное внимание украинского олигархата и политикума, накопивших уникальный опыт в освоении бюджетных средств любых размеров. Вдохновляет пример Польши, в свое время пришедшей в ЕС с самой «большой ложкой» и на протяжении десятилетий ставшей главным бенефициаром всех дотационных программ ЕС. Занять место Польши и переключить на себя основные потоки дотаций ЕС – мечта Украины на протяжении всех последних лет.

Однако прямого повтора польского опыта у Украины может не получиться по ряду причин, которые рассмотрены ниже.

В целом оценка влияния «зелёного курса» ЕС на экономику Украины в случае принятия страны в ЕС может гипотетически вестись с учетом следующих факторов.

1. Вероятность принятия Украины в состав ЕС.

2. Будущие территориальные границы Украины в случае принятия в ЕС, включая отраслевой профиль соответствующих регионов и карбоноёмкости региональных экономик.

3. Состояние украинской экономики в целом и отдельных регионов в условиях конфликта.

Отметим, что спустя четыре дня после начала СВО президент Украины В. Зеленский выступил с требованием принять страну в ЕС в ускоренном порядке «по новой специальной схеме». О какой схеме шла речь, было непонятно, поскольку подобной процедуры не существует. Даже если в теории такая «специальная схема» могла бы появиться, то это было бы возможно только в форме соответствующего законодательства, принять которое будет сложно из-за отсутствия единогласия среди 27 стран ЕС.

Газета *The American Conservative* отмечает, что, вступив в ЕС, «Украина будет иметь право на преимущества “положения о взаимной помощи”, которое обязывает другие государства-члены ЕС предоставлять “помощь и содействие всеми доступными им средствами” в случае вооружённой агрессии. Это отличается от “положения о коллективной обороне” НАТО, но действительно вызывает вопросы об оборонительных

* ***Автор части 5. Рогинко Сергей Анатольевич*** *– кандидат экономических наук, руководитель Центра экологии и развития Отдела экономических исследований Института Европы РАН; профессор, директор Института мировой экономики и международных финансов Финансового Университета при Правительстве РФ.* ***Адрес:*** *125009, Россия, г. Москва, ул. Моховая, д. 11, стр. 3.* ***E-mail:*** *SARoginko@fa.ru.*
DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202256773

возможностях ЕС. Небезосновательно можно утверждать, что военная поддержка может привести к дальнейшей эскалации конфликта, и на этот раз целью может стать ЕС»[19].

Вступление Украины в ЕС способно нарушить и без того хрупкий баланс сил в Евросоюзе. Как отмечает упомянутая газета, «поскольку Украина является относительно большой страной, в том числе по численности населения, это немедленно повлияет на институциональный баланс ЕС в отношении права голоса в Совете и количества членов в Европейском парламенте». Отдельные опасения касаются перспективы формирования в ЕС блока «Польша – Украина». Такое объединение с населением около 80 млн человек будет способно пошатнуть нынешнее франко-немецкое доминирование в ЕС.

Перспективу такого сценария постарался заблокировать президент Франции Э. Макрон, заявивший 9 мая 2022 г., что вступление в ЕС Украины «займет несколько лет, а, возможно, и несколько десятилетий»[20]. Чуть позже, 22 мая более конкретные сроки обозначил Клеман Бон, статс-секретарь по европейским делам МИД Франции. По его мнению, вступление Украины в Европейский союз может занять 15 или 20 лет. Озабоченность Макрона разделил и премьер-министр Нидерландов Марк Рютте, который, выступая перед украинским парламентом, не ответил на вопрос, может ли Евросоюз принять Украину в свой состав скорее. После этого Зеленский специально позвонил Рютте и спросил, есть ли Украине место в Евросоюзе. Однозначно положительного ответа он не получил.

Подобная ситуация сводит на нет перспективу быстрого принятия Украины в ЕС, дезавуируя обещания кабинета Зеленского и обнуляя в глазах населения эффект пропаганды «европейского курса» Украины после 2014 г. В качестве выхода из этого тупика Макрон предлагает реанимировать идею «Европы двух скоростей», появившуюся почти 30 лет назад в Германии времён Гельмута Коля (концепция *KernEuropa*). Эта концепция активно предлагалась в 2017 г. канцлером А. Меркель, но тогда встретила жёсткий отпор со стороны Польши и стран Прибалтики, усмотревших намерение лишить их части дотаций ЕС. Ещё меньше перспектив, на наш взгляд, имеет эта идея сейчас, когда вопросы единства стоят перед Евросоюзом особенно остро.

Территориальный состав Украины может быть реализован по следующим альтернативным сценариям.

1. «Центр + Запад».

2. «Запад».

Исторически наиболее развитыми в экономическом отношении регионами Украины были: Донбасс (Донецкая и Луганская области), Приднепровье (Днепропетровская и Запорожская области), а также города Киев, Харьков, Одесса, Львов. В случае

[19] Palotai M., Kiss N. There's No Easy Answer For EU And Ukraine The American Conservative. May 28, 2022 https://www.theamericanconservative.com/articles/theres-no-easy-answer-for-eu-and-ukraine/ (дата обращения: 31.05.2022)

[20] Quatremer J. Sur l'Ukraine, Emmanuel Macron prend l'histoire à contre-sens. Liberation, le 11 mai 2022 https://www.liberation.fr/international/europe/sur-lukraine-emmanuel-macron-prend-lhistoire-a-contre-sens-20220511_XA6RPZ3FSJELBPIEZ46TNQBSJE/ (дата обращения: 31.05.2022)

реализации сценария «Центр + Запад» за пределами Украины остаются Донецкая, Луганская, Одесская, Николаевская, Херсонская и Запорожская области. Если речь пойдёт об отпадении от Украины всего Левобережья, включая прежде всего Харьковскую и Днепропетровскую области, то из промышленно развитых территориальных единиц в стране остаются только Киев и Львов, что сокращает промышленный потенциал оставшейся территории как минимум на 70–75% по сравнению с уровнем 2013 г.

Реализация сценария «Запад» оставляет Украину в составе пяти западных регионов – Львовская, Тернопольская, Ивано-Франковская, Волынская и Ровненская области (подвариант – восемь областей, включая также Закарпатскую, Хмельницкую и Черновицкую). Этот сценарий, по предварительным оценкам, означает падение промышленного потенциала страны уже на 80-85% к уровню 2013 г.

Оба сценария, связанные с падением промышленного потенциала, означают сокращение выбросов парниковых газов. Эта задача облегчается и за счёт разницы в растительном покрове между Новороссией (степи), Центральной Украиной (лесостепи) и Северо-Западной Украиной (леса). За счет большей поглощающей способности лесов у сохранившейся части Украины может образоваться лучший баланс выбросы/поглощения парниковых газов, что облегчит задачу принятия и выполнения амбициозных обязательств по линии Парижского соглашения и по линии ЕС (если таковые будут приняты в перспективе).

Но не следует считать, что сокращение промышленного потенциала означает пропорциональное сокращение парниковых газов на любой территории. В частности, в 2012 г. выбросы парниковых газов на Украине составили 366 млн тонн CO_2-эквивалента (*MtCO2e*). Из этого объема выбросов на электро- и теплогенерацию приходится 41%, на промышленность и строительство – 21% и на транспорт – 9%. Поскольку объемы потребностей в тепле и электроэнергии (и соответствующих выбросов) в основном коррелируют с количеством населения, можно предварительно оценить, что в случае реализации сценария «Центр + Запад» выбросы парниковых газов упадут на 60%, а в рамках сценария «Запад» – на 70–75%. При этом основная часть поглощающей способности лесов будет засчитываться только этим территориям (а не всей Украине в прежних границах), поскольку те 15,9% от общей украинской территории, которые заняты лесами, будут приходиться именно на упомянутые регионы. Это позитивно скажется на показателях углеродоемкости украинской экономики, которая до последнего времени почти в 5 раз превышала среднемировой показатель и была более чем в 3 раза выше, чем в ЕС и ОЭСР.

Впрочем, эти оценки, базирующиеся на данных, верных в предыдущий период, требуют серьезной коррекции с учетом сегодняшних реалий. По последним оценкам Всемирного банка, в 2022 г. экономика Украины сократится почти вдвое. Почти 13 млн человек – треть населения страны – стали перемещенными лицами, более пяти миллионов – бежали из страны. Сильно разрушена инфраструктура, особенно в некоторых городах.

Количество закрытых предприятий оценивается в 30–50% от общего числа, состояние украинской экономики характеризуется как тяжелое[21].

Схожие цифры были озвучены американским аналитическим центром «Атлантический совет», оценивающим уничтожение украинской инфраструктуры на уровне 30%[22]. По словам министра финансов Украины Сергея Марченко, конфликт уже обошелся стране в 70% ожидаемых доходов, а ежемесячный дефицит составляет 5 млрд долларов.

Отражая эту ситуацию, 28 мая международное рейтинговое агентство *S&P Global Ratings* понизило долгосрочный суверенный рейтинг Украины в иностранной валюте до уровня "*CCC*+" с '*B*-" с негативным прогнозом. Краткосрочный суверенный рейтинг Украины был понижен с уровня "*B*" до "*C*"[23].

Данные за прошлый год подтверждают, что 63% электроэнергии, вырабатываемой в Украине, можно отнести к низкоуглеродной с точки зрения критериев, заложенных в уточненную версию «Зеленой таксономиии ЕС», включающей атомную и газовую энерго- и теплогенерацию. Это достигается за счет высокой доли атомной и гидроэнергетики; поэтому уровень низкоуглеродности Украины в новых границах существенно зависит от того, сохранятся ли в ее составе Чернобыльская, Ровненская и Хмельницкая АЭС.

Что же касается обязательств по Парижскому соглашению, то Украина определила их в пределах лимита на выбросы парниковых газов, не превышающего 60% от уровня 1990 г. к 2030 г. Уже в 2016 г., когда определялись эти обязательства, украинское правительство оценило затраты на их выполнение в размере 102,5 млрд евро. Источником инвестиций изначально предполагался ЕС, на который официальный Киев рассчитывал в рамках Соглашения об ассоциации. Нет сомнений, что в новой ситуации, с учетом потребностей в восстановлении, запросы украинского руководства, каким бы оно ни стало, значительно превысят эту сумму.

Можно с достаточно высокой степенью вероятности прогнозировать, что они будут удовлетворены – если не полностью, то в значительной степени. Учитывая наличие в политике ЕС такого понятия, как *Green Recovery* (зеленое восстановление), появившегося в связи с пандемией *COVID-19*, можно предсказать применение этого

---

[21] Torkington S. Ukraine's economy will shrink by almost half this year, says World Bank. World Economic Forum, 22 Apr 2022. https://www.weforum.org/agenda/2022/04/ukraine-economy-decline-war/#:~:text=World%20Bank%3A%20Ukraine%20economy%20to%20contract%20by%2045%25%20in%202022,global%20slowdown%20and%20surging%20inflation (дата обращения: 31.05.2022)

[22] Dejevsky M. It's time to be realistic about the war in Ukraine. The Independent, May 27 2022 https://www.independent.co.uk/independentpremium/voices/ukraine-russia-war-mariupol-reality-b2088130.html (дата обращения: 31.05.2022)

[23] Vizcaino M.E. lS&P Global Ratings cuts Ukraine credit rating amid more 'protracted' war. Business Standard, May 28, 2022 https://www.business-standard.com/article/international/s-p-global-ratings-cuts-ukraine-credit-rating-amid-more-protracted-war-122052800101_1.html#:~:text=S%26P%20Global%20Ratings%20cut%20Ukraine,only%20five%20notches%20above%20default (дата обращения: 31.05.2022).

подхода к Украине. Вероятной целью ЕС может стать её показательное превращение (в новых границах украинского государства) в своего рода «зеленый кластер», в дальнейшем презентуемый всему миру в контрасте с «грязным» Донбассом и Левобережьем.

Разумеется, все это не потребует формального вступления Украины в ЕС, что, как показали последние события, является достаточно острой темой и может вызвать как минимум серьезные трения между ведущими странами ЕС. Евросоюз сможет воспользоваться рамками Соглашения об ассоциации и уже наработанными за многие годы схемами приграничного сотрудничества и начать с серии субрегиональных «зеленых пилотов» с рекордными темпами внедрения возобновляемых источников энергии. В целом, «озеленение» регионов Запада Украины не представляется особо трудной задачей, учитывая невысокий уровень их промышленного развития и уже имеющуюся большую долю АЭС в электрогенерации. Кроме того, возможно и увеличение поглотительного потенциала лесов – особенно, если ЕС добьётся прекращения сплошной вырубки карпатских лесов (что при его молчаливом согласии уже давно происходит).

Евросоюз в последние годы и особенно месяцы показал свою способность находить любые объемы финансирования в случае необходимости. Источники могут быть самые разные и неожиданные – начиная от заимствований на рынках капитала и «Европейского фонда мира» (*EPF*) и заканчивая абсолютно неправовыми действиями вплоть до конфискации активов ЦБ РФ, собственности российских компаний и граждан (что допустимо только во время войны и является *casus belli*).

Помимо «пряника», ЕС в отношении официального Киева располагает серьезным кнутом в виде перспективы введения пограничного корректирующего углеродного механизма (ПКУМ). Этим налогом на ввозимые с Украины товары Брюссель стращает её руководство уже не первый год. Просьбы Киева исключить Украину из сферы действия налога до сих пор не встречали понимания чиновников Еврокомиссии, которые заявляли, что для этого нет оснований. Не исключено, что в новой ситуации такие основания найдутся, и Евросоюз изобретет схему вывода Украины из-под этого углеродного налога. Здесь может быть использован опыт взаимодействия ЕС с Норвегией и Швейцарией, которые включены в Европейскую Систему торговли выбросами (*EU ETS*) и, соответственно, исключены из сферы действия ПКУМ. Такая мера потребует введения условий углеродного регулирования, аналогичных существующим в ЕС, и соблюдения огромного количества регламентов и технических норм. Впрочем, в случае с Украиной ЕС может проявить гибкость и на первых порах закрыть глаза даже на явные несоответствия и несоблюдения.

В заключение отметим, что все перечисленные сценарии развития событий возможны при следующих условиях.

1. Сохранение государственности Украины в тех или иных территориальных границах.

2. Сохранение существующей на Украине системы подконтрольности и управляемости государственной власти и силовых ведомств Соединенным Штатам и (частично) Евросоюзу.

3. Сохранение гипертрофированной роли климатической повестки в международных отношениях и ее соответствующего приоритета в политике ЕС и ведущих мировых держав.

Дата выпуска: 19 июня 2022 года.

Consequences of the "Ukrainian European Perspective" for the European Union

Abstract. *This collective analytical paper, prepared by researchers of the Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, in early June 2022 examines the prospects and consequences of possible integration of Ukraine into the European Union. The authors focus on institutional, migration, demographic, socio-economic aspects, as well as security and environmental issues.*

Keywords. *European Union, NATO, Ukraine, Russia, Integration, Frontex, European Peace Facility, Green Deal.*

Authors. Olga Potemkina*, Doctor of Science (Politics), Head of the Department of European integration studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science.* ***Address:*** *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.* ***E-mail:*** *olga_potemkina@mail.ru. ORCID: 0000-0002-6423-6536*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202215257

Pavel Sharikov*, Candidate of Science (Politics), Leading researcher of Department of European Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences.* ***Address:*** *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.* ***E-mail:*** *pasha.sharikov@gmail.com*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202225860

Nikolai Kaveshnikov, *Candidate of Science (Politics), Leading researcher of Department of European Integration, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences, Head of Chair of Integration processes, MGIMO.* ***Address:*** *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.* ***E-mail:*** *nikandrrr@mail.ru*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202236064

Anatoliy Bazhan*, Doctor of Science (Economics), Head of Department of Economic studies, Institute of Europe, Russian Academy of Science.* ***Address:*** *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.* ***E-mail:*** *aibazhan@bk.ru*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202246467

Author. Sergey Roginko*, Candidate of Sciences (Economics), Head of Center for Ecology and Development, Institute of Europe, Russian Academy of Sciences; Professor, Director of Institute of World Economy and International Finance, Financial University of the Government of Russian Federation.* ***Address:*** *11-3, Mokhovaya str., Moscow, Russia, 125009.* ***E-mail:*** *SARoginko@fa.ru.*

DOI: http://doi.org/10.15211/analytics218202256772
EDN: https://www.elibrary.ru/MWMOOB
http://www.zapiski-ieran.ru
Release date: June 19, 2022.