

ПРАВО МЕЖДУНАРОДНЫХ ДОГОВОРОВ

О правовых проблемах «автоматизма» распространения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве РФ – ЕС на новых членов Европейского союза

*Бирюков М.М.**

Как известно, 1 мая 2004 г. в свою активную фазу вступил процесс присоединения к Европейскому сообществу и Европейскому союзу десяти новых государств: Венгрии, Кипра, Латвии, Литвы, Мальты, Польши, Словакии, Словении, Чехии, Эстонии.

Каким образом это может повлиять на отношения России с ЕС?

Важность правильного ответа на этот вопрос подчеркивается тем обстоятельством, что уже сегодня почти половина торгового оборота РФ приходится на Европейское сообщество. Его территория, включавшая 15 стран, составляла более 3,2 млн. кв. километров, а число граждан Евросоюза превышало 375 млн. человек. С заранее запланированным на май 2004 г. вступлением в Союз еще десяти стран этот экономический, политический и финансовый интеграционный гигант становится самым мощным экономическим интеграционным объединением на планете. Его население с учетом новых членов составит около 500 млн. человек. По своему совокупному ВВП расширенный Европейский союз опередит США и при дальнейшем укреплении своей политической и военной составляющей может стать одним из основных полюсов силы на новой геополитической карте мира.

* Бирюков Михаил Михайлович – к.ю.н., доцент кафедры международного права Дипломатической академии МИД России. Автор в 1992-93 гг. участвовал в разработке Соглашения о партнерстве и сотрудничестве РФ-ЕС в качестве заведующего отделом Европейских сообществ МИД России.

У нас с 1995 г. существует общая граница с Евросоюзом. Имеется в виду граница с членом ЕС – Финляндией. С вступлением в Союз новых членов протяженность общей границы и ее значение для России существенно увеличиваются. Торговля РФ с традиционными партнерами из Центральной и Восточной Европы, странами Балтии скоро будет подчинена новым европейским стандартам, нормам и правилам. Наша жизнь и экономическая действительность, а также общая расстановка сил в мире всё больше будут зависеть от «европейского фактора».

Отношения между Россией и Европейским сообществом в юридическом плане регулируются так называемым «большим»¹ Соглашением о партнёрстве и сотрудничестве (СПС) и рядом секторальных соглашений о торговле изделиями из стали, текстильными товарами, ядерными материалами и т.д.

Ограниченные рамки статьи вынуждают сконцентрироваться на вызванных расширением ЕС важнейших правовых проблемах, прежде всего связанных с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве.

Вначале несколько слов об истории создания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

Вопреки тому, что пишут в отдельных отечественных научных изданиях, инициатива подписания СПС² родилась не в руководстве ЕС, а в МИД России в начале 1992 г. Толчком к этому послужило то, что 16 декабря 1991 г. в Брюсселе были подписаны так называемые «европейские соглашения» Венгрии, Польши и Чехословакии с Европейскими сообществами. Эти соглашения называют еще соглашениями об ассоциации, поскольку в них говорилось об ассоциированном членстве вышеуказанных государств в Европейских сообществах. Целью ассоциирования была подготовка к присоединению к ЕС в качестве полноправных членов. Для этого в соглашениях устанавливался переходный период (10 лет), необходимый странам-кандидатам для проведения реформ и приспособления национальных экономик к требованиям, нормам и стандартам «Общего рынка».

Следует вспомнить то время – конец 1991 – начало 1992 г. Распад СССР, роспуск КПСС. В российском обществе царит демократичес-

¹ СПС включает 112 статей плюс 10 приложений и 2 протокола.

² Полное название – «Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны», от 24 июня 1994 г. Для России Соглашение вступило в силу 1 декабря 1997 г.

кая эйфория. В МИД РФ разрабатываются стратегические направления, в которых следует развиваться сотрудничеству демократической России со всем миром, в том числе с Западной Европой. Страстно хочется вступить туда, куда, как говорится, в советский период путь был заказан. Готовится заявка о вступлении РФ в Совет Европы. Обсуждается подобная возможность в отношении Европейских сообществ и НАТО.

С заявлениями о намерении присоединиться к ЕС в тот период выступили ряд других бывших социалистических государств ЦВЕ, а также Латвия, Литва, Эстония, Украина³. Российская Федерация не хотела остаться в стороне от процессов западноевропейской интеграции и подключения к ним бывших социалистических государств. Действовавшие в 1992 г. оставшиеся от советского периода Соглашение РФ с ЕЭС и Евратомом о торговле, коммерческом и экономическом сотрудничестве 1989 г. и Протокол от 2 августа 1991 г. по сравнению с соглашениями об ассоциации были несравнимо уже по предмету регулирования и рамкам сотрудничества.

В России началась работа над проектом нового Соглашения, в подготовке которого помимо экспертов МИД РФ приняли участие представители аппарата Правительства, МВЭС и постоянного представительства РФ при ЕС в Брюсселе.

В ходе активной работы российских и западноевропейских экспертов в первой половине 1992 г. были сформулированы основные идеи и окончательное название нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС.

Разработка экспертами проекта Соглашения и соответствующие предварительные переговоры с представителями Комиссии ЕС длились в течение почти всего 1992 г. Осенью того же года переговоры перешли на более высокий и официальный уровень и после ряда раундов завершились подписанием Соглашения на острове Корфу 24 июня 1994 г.

С российской стороны Соглашение подписал президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин.

В связи с тем, что российские эксперты взяли за основу выше упоминавшиеся «европейские соглашения» об ассоциации, СПС во мно-

³ Позднее почти все эти страны (более десяти) подписали с ЕС соглашения об ассоциации, а Украина, Молдавия, Белоруссия и Туркмения заключили по примеру России – Соглашения о партнерстве и сотрудничестве.

гом носит их отпечаток. Тем самым российская сторона стремилась, насколько это было возможно, идти в ногу с процессами, происходившими в Сообществах и странах – кандидатах на вступление в ЕС.

Соглашение явилось наиболее широким, содержательным и далеко идущим экономическим соглашением из всех, которые когда-либо подписывались Советским Союзом или Россией с западноевропейскими государствами или международными организациями. Поэтому многие отечественные исследователи относят его к уникальным соглашениям, договорам «нового поколения»⁴.

Среди прочего от «европейских соглашений» СПС принципиально отличалось тем, что в нем не говорилось об ассоциированном членстве России в ЕС, и оно прямо не предусматривало последующего вступления РФ в ЕС.

Российское руководство, до конца не определившись с идеей присоединения к Сообществам, не хотело, чтобы Россия числилась среди ассоциированных членов ЕС, и заявляло в узком кругу, «что не гоже великой державе быть ассоциированным членом ЕС», поскольку под этим понималось (и не без основания) десятилетнее нахождение на положении ученика «в прихожей» ЕС.

В то же время в Соглашение удалось включить положение о создании в будущем между Россией и ЕС зоны свободной торговли, а впоследствии стороны договорились также об участии РФ в едином европейском пространстве.

Во всяком случае, с российской стороны делалось все возможное, чтобы развивать с ЕС эффективное сотрудничество и отслеживать процессы приготовления бывших социалистических союзников к полноправному вступлению в это интеграционное объединение.

Десятилетний период миновал, и в настоящее время мы наблюдаем заранее предсказуемую ситуацию, когда сроки «европейских соглашений» об ассоциации истекли и институты ЕС, равно как и государства-кандидаты, делают все необходимое, чтобы страны-соискатели стали полноправными членами Сообществ и Союза.

Главное из всего вышесказанного – это то, что российская сторона после многих лет отрицательных и скептических оценок западноевропейской интеграции в период существования СССР положительно отнеслась к интеграционным процессам в Европе, стремилась принять в них участие и получить от них для себя максимальную выгоду.

⁴ См., напр.: Клемин А.В. О договорах между ЕС и Россией. Московский журнал международного права 2002. № 2. С. 57.

Сейчас, более десяти лет спустя после начала девяностых годов, когда кипели споры о том, является ли Россия нормальной европейской страной, и если да, то, стало быть, ей место во всех доступных европейских структурах, тот период представляется эпохой революционного идеализма и очевидным забеганием вперед.

Однако вернемся в наше время, к нашей теме и нашим проблемам.

В настоящий момент в связи с вступлением в Европейский союз десяти новых членов Европейской комиссией поставлен вопрос об автоматическом распространении положений СПС на новых членов Союза⁵.

Проанализируем, хотя бы вкратце, правомерна ли такая постановка вопроса Комиссией, и как это может отразиться на России.

Европейская комиссия (ЕК) для обоснования своей позиции выдвигает ряд юридических аргументов. Приведем некоторые из них.

Согласно ст. 110 СПС понятие территории Сообщества определяется правом Сообщества. В соответствии со ст. 19 Акта о присоединении, подписанного в апреле 2003 г. Европейским сообществом, его государствами-членами и вновь вступающими государствами, территории новых членов включаются в территорию Сообщества. Отсюда вывод об автоматическом распространении СПС на новых членов с момента их вступления в ЕС, то есть с 1 мая 2004 г., поскольку вышеупомянутый Акт о присоединении обязывает новые государства-члены взять на себя все обязательства по СПС по отношению к России с даты их вступления в ЕС.

Российская позиция состоит в том, что СПС является международным договором, который должен регулироваться нормами международного публичного права, в особенности теми из них, которые регламентируют вопросы международных договоров. Основопологающий принцип в этой связи – присоединение к действующему международному договору с участием третьего государства (в нашем случае – России) должно происходить по взаимному согласию такого третьего государства и сторон соответствующего международного договора, если они не договорились об ином. Главное в российской позиции – это то, что распространение СПС должно стать предметом переговоров ЕС, России и новых членов. Повторимся и уточним: представители Европейской комиссии выступают против участия в переговорах новых членов. Кто же прав?

⁵ «Коммерсантъ», 24 февраля 2004 г.

Выяснить это не так просто.

ЕК исходит из права Европейского союза («европейского права»). Российская сторона опирается на нормы международного публичного права, и на первый взгляд кажется, что она делает это совершенно правомерно. Однако проблема осложняется тем, что даже некоторые авторитетные российские юристы (не говоря о большинстве европейских правоведов), признавая, что международные договоры Сообществ⁶ с третьими государствами полностью подпадают под действие норм международного публичного права, утверждают в то же время, что статус таких договоров «зависит одновременно от нормативных предписаний европейского права»⁷. СПС даже характеризуется как неотъемлемая составная часть и источник права Сообществ⁸.

Считается также (и пока это никем окончательно не опровергнуто), что европейское право – это особая самостоятельная правовая система, существующая наряду с национальными системами права и международным правом. По крайней мере, в западных университетах на юридических факультетах европейское право изучается как отдельная дисциплина наряду с международным публичным правом всё при том же понимании, что европейское право есть самостоятельная правовая система. В книжных магазинах и библиотеках западных стран, по личному наблюдению автора, рубрикаторы и классификаторы чётко подразделяют разделы и полки с книгами по европейскому праву, отдельно по международному публичному праву и далее по различным отраслям национального права.

Здесь, как представляется, уместно высказать некоторые соображения о понятии, сущности и особенностях европейского права.

Европейское право возникло одновременно с началом западноевропейской интеграции, то есть с заключением Парижского договора о Европейском объединении угля и стали (ЕОУС) 1951 г. и Римских договоров 1957 г. о Европейском экономическом сообществе (ЕЭС) и Европейском сообществе по атомной энергии (Евратом).

С начала 1960-х гг. программы обучения на юридических факультетах университетов западных стран стали включать курс «Европейские

⁶ В данном случае применён термин «Сообщества» во множественном числе, означающий Европейское сообщество и также существующее Европейское сообщество по атомной энергии (Евратом).

⁷ Европейское право: Учебник для вузов / Отв. ред. Л.М. Энтин. М.: НОРМА, 2001 г. С. 76-77.

⁸ Там же. С. 81, 95.

организации», преподававшийся в рамках международного публичного права. Основной упор в этой дисциплине делался на изучении институциональной структуры и полномочий Сообществ.

С конца 1960-х гг. во многих западных университетах начали изучать самостоятельный курс – «коммунитарное право» (от англ. community, франц. communautaire), или «право Сообществ». С 1977 г., то есть спустя 20 лет после подписания Римских договоров, «коммунитарное право» было официально включено в качестве обязательной дисциплины в программы подготовки юристов в западных университетах и преподаётся в качестве самостоятельного курса параллельно с международным правом⁹.

Программу и конкретное наименование дисциплины определяют сами университеты, в результате чего единообразие в этом отсутствует. Примеры названий – «Европейское право», «Институциональное коммунитарное право», «Право интеграции» и т. п.

С развитием интеграционных процессов и образованием Европейского союза появилось название «Право Европейского союза».

В российских юридических вузах до определенного времени европейское право не преподавалось. Да и сейчас эта дисциплина ещё не вошла в официально утверждённую обязательную программу подготовки российских правоведов. Важным этапом на пути к признанию данной дисциплины явилось открытие в 1993 г. отделения международного права и права ЕС в Московском государственном институте международных отношений – МГИМО (У). В 1996 г. в структуре МГИМО (У) был образован Институт европейского права.

В последние годы курс европейского права стал преподаваться на юридических факультетах многих российских вузов. Интересно отметить, что данную дисциплину начали вводить и в программы неюридических высших учебных заведений, таких, например, как Дипломатическая академия МИД РФ, Российская экономическая академия им. Г.В. Плеханова, Московский государственный лингвистический университет, Московский государственный социальный университет и др. Это говорит о том, что сегодня в знании европейского права нуждаются многие из тех, кто вовлечён в отношения с Европейским союзом и кто хочет знать систему существующего в его рамках права.

⁹ Isaac Guy, Marc Blanquet. "Droit communautaire general". Paris: Armand Colin, 2001. P. 11.

Ещё рано утверждать, что в российской теории и практике уже утвердилось единое наименование – «европейское право» для обозначения этой новой подсистемы¹⁰ права, учебной дисциплины и юридической науки. Данный термин еще не стал общеупотребительным, но получает все более широкое распространение как в иностранной, так и в отечественной специальной литературе. Подтверждением тому, в частности, является недавно изданная книга академика Б.Н. Топорнина, названная «Европейское право», а также фундаментальный учебник для вузов под тем же названием, подготовленный Институтом европейского права МГИМО (У) под ред. Л.М. Энтина. В России также начинают появляться исследования по отдельным разделам или отраслям европейского права, например «Европейское налоговое право» Г.П. Толстопятенко (М., 2001), «Европейское финансовое право» Н.Б. Шеленковой (М., 2003). В МГИМО (У) успешно защищены кандидатские диссертации относительно европейского таможенного права, европейского страхового права, отдельных институтов Европейского союза.

В нашей статье термин «европейское право» используется для обозначения совокупности правовых норм, регулирующих взаимоотношения, складывающиеся в рамках европейских интеграционных объединений, таких как Европейские Сообщества, Европейский союз и в определённой степени Совет Европы. Представляется, что именно в этом смысле термин «европейское право» получает все более широкое распространение в отечественных научных изданиях.

Система норм, созданных в трех Сообществах, образует общее право Сообществ и является стержнем и основой европейского права. Этим объясняется то, что в специальной литературе для обозначения европейского права используются также термины «право Европейских

¹⁰ В данной статье европейское право понимается не как отдельная самостоятельная правовая система, равная международному праву или национальным правовым системам. В противном случае пришлось бы признать право на существование в качестве самостоятельных правовых систем «права Совета Европы» со своими почти 200 Конвенциями, «права ВТО», «права СНГ», «исламского права» и т.п. Автор придерживается точки зрения, согласно которой европейское право при всей своей развитости, сложности и особенностях пока остаётся частью международного права. Такой подход содержится, в частности, в монографии российского профессора А.Я. Капустина «Европейский союз: интеграция и право» (М, 2000) Что же касается некоторых несовпадений в отношении источников, субъектов, а также специфических черт европейского права, например т. н. наднациональности, прямого действия его норм в государствах-членах и т. п., все это, на наш взгляд, требует дополнительного тщательного анализа, научного исследования и соответствующего истолкования.

Сообществ», «право Европейского Сообщества» или просто «право Сообщества». В последнем случае подразумевается, что рассматриваемая нами правовая система зафиксирована прежде всего в Договоре о Европейском Сообществе либо термин «Европейское Сообщество» в данном случае используется как собирательный, а не просто для обозначения одного из трех (ныне двух)¹¹ интеграционных объединений. Очевидно, что лингвистически и юридически точнее говорить о праве Сообществ, а не о праве Сообщества.

У читателя может возникнуть естественный вопрос, чем Европейский союз отличается от Европейских Сообществ и чем, соответственно, право Сообществ (коммунитарное право) отличается от права Европейского союза.

Европейский союз как новое образование включает три составляющих, получивших наименование «трех опор»: во-первых, два Сообщества (социально-экономическая сфера), во-вторых, общую внешнюю политику и политику безопасности (внешнеполитическая сфера) – ОВПБ и, в-третьих, сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (правоохранительная сфера). Следует отметить, что третья составляющая в Маастрихтском договоре (1992) называлась «сотрудничеством в области юстиции и сфере внутренних дел». Это наименование по сей день встречается, в том числе в официальных документах. Позднее Амстердамским договором (1997) формулировка данной «опоры» была изменена на вышеприведённую, а именно: «сотрудничество полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере», сокращенно – СПСО.

Порядок принятия решений в рамках ОВПБ и СПСО отличается от коммунитарного порядка. В данных областях суверенитет государств-членов ограничен в гораздо меньшей степени, чем это имеет место в рамках Сообществ. Эти две опоры характеризуются как межправительственные, и решения по входящим в них вопросам часто принимаются на международно-правовой основе.

¹¹ Здесь уместно напомнить, что с момента создания Европейского союза (1992) ЕЭС было переименовано в Европейское сообщество. Кроме того, если Римские договоры заключались на неограниченный срок, то Договор о ЕОУС (1951) был заключён на срок 50 лет. После его истечения в 2002 г. сообщество ЕОУС было ликвидировано, а его компетенция (права и обязательства по договору), а также имущество перешли к Европейскому Сообществу. Таким образом, осталось два Сообщества – собственно Европейское Сообщество и Евратом, для обозначения которых используется как термин «Европейское Сообщество», так и словосочетание «Европейские Сообщества».

Всё это говорит о сложности структуры и характера европейского права.

Однако вернёмся к проблемам современных отношений России с ЕС.

Как европейская сторона рассматривает природу и сущность Соглашения о партнёрстве и сотрудничестве РФ – ЕС?

Западная юридическая наука относит подобные соглашения к группе «смешанных соглашений» и включает их в число источников права Сообществ¹². «Смешанным» соглашение называется потому, что по содержанию оно выходит за пределы компетенции Сообществ, и поэтому наряду с руководством Сообществ оно подписывается и ратифицируется государствами-членами. Согласно решениям Суда ЕС, принятым ещё до подписания СПС с Россией, с момента вступления в силу положения смешанных соглашений представляют неотъемлемую часть «коммунитарного правоворядка»¹³. Здесь мы можем констатировать, что данная позиция совпадает с мнением некоторых авторитетных российских правоведов (один из примеров приводился выше).

Таким образом, руководство Еврокомиссии исходит из того, что СПС является частью права Сообществ, то есть частью так называемых «коммунитарных достижений» (*acquis communautaires*), которые ЕС традиционно ревностно защищает.

Учитывая, что российская сторона исходит в своей позиции из международного публичного права, посмотрим, как право Сообществ относится к международному праву. Обратимся к монографии французского юриста и университетского преподавателя «права Сообществ» Жан-Марка Фаврэ «Право и практика Европейского союза». В ней автор, в частности, отмечает следующее: «Сообщество является субъектом международного права. В этом качестве у Сообщества есть обязательство при осуществлении своих полномочий соблюдать международное право (договорное и обычное), и оно может также признавать преимущественную силу принципов, признанных этим правом»¹⁴. Далее автор приводит примеры решений Суда ЕС, в которых отмечается, что Сообщество обязано, например, соблюдать международное морское право. Суд также уточнил, что обычные нормы международного права обязывают институты Сообщества и являются частью «ком-

¹² См., напр.: Jean-Marc Favret. *Droit et pratique de l'Union européenne*. Paris. P. 345-346.

¹³ Решение Суда ЕС по делу 181/73 “Haegeman II”. (1974) CJCE, p. 449; 12/86 “Demirel”. (1987) CJCE. P. 3719.

¹⁴ J.-M. Favret. *Op. cit.* P. 359.

мунитарного правопорядка». Однако далее следует: «Суд ЕС, в то же время, отвергает любой принцип международного права, который был бы несовместим с природой и структурой Сообщества»¹⁵. Отсюда следует, что ЕС следует принципу верховенства европейского права. Здесь надо уточнить, что решения Суда ЕС признаются в европейском праве в качестве одного из его источников. Причем, как представляется, это не только теоретический вопрос, обсуждаемый в рамках научных юридических дискуссий. Для ЕС верховенство европейского права по отношению к национальным правопорядкам государств-членов и к международному публичному праву – это вопрос выживаемости Европейского союза в современном мире, тесно связанный с движением интеграции вперед. Констатируем здесь, что определение правовой сущности права ЕС («европейского права»), его соотношение с международным публичным правом – темы, давно обсуждаемые в юридической науке, и что дискуссии по ним далеки от завершения.

Из вышесказанного, следовательно, нельзя делать неопровержимый вывод о примате в нашем случае с СПС международного публичного права. Данный казус представляет собой очередной пример коллизии между правом Европейского союза и международным публичным правом. Разрешение этой коллизии вряд ли возможно в рамках одной статьи, хотя некоторые выводы из сложившейся ситуации мы попытаемся сделать.

Что же делать в данном конкретном случае, грозящем обострением отношений с институтами Евросоюза и новыми членами?

Позиция Сообщества состоит в том, что СПС РФ – ЕС в связи с вступлением новых членов «нуждается в технической адаптации». Эта «адаптация», согласно ЕС, заключается в том, что Россия должна подписать соответствующий Протокол о расширении, который даёт возможность десяти новым государствам-членам присоединиться к СПС. Протокол входит в силу после подписания его со стороны ЕС членами Совета Евросоюза, действующими от имени государств-членов, и ратификации его Российской Федерацией. Смысл Протокола состоит в том, что Россия письменно, в договорном порядке соглашается на автоматическое присоединение к СПС десяти новых членов ЕС.

С точки зрения ЕС Протокол о расширении необходим еще и потому, что отдельные положения СПС относятся к исключительной национальной компетенции государств-членов (например, раздел о куль-

¹⁵ Ibid. P. 360.

турном сотрудничестве), и формально российская сторона имеет бесспорное право на обсуждение данных положений с новыми членами. Однако здесь уместно повторить, что Еврокомиссия хотела бы, чтобы новые члены участвовали в Протоколе автоматически, без переговоров, поскольку выше упоминавшийся, подписанный в апреле 2003 г. Акт о присоединении уже обязывает их взять на себя все обязательства по СПС по отношению к России с даты их вступления в ЕС. Переговоры России с каждым из десяти новых членов, естественно, отодвинули бы сроки юридического оформления полноправного членства в ЕС новых государств-кандидатов.

В случае, если Россия продолжает отказываться от подписания Протокола, европейская сторона в том, что касается вопросов исключительной компетенции Сообществ и совместной компетенции Сообществ и государств-членов, предлагает передать решение данной проблемы на усмотрение предусмотренного в СПС Совета сотрудничества¹⁶.

Руководство ЕС признает, что по вопросам исключительной национальной компетенции Россия не обязана распространять на новые члены Евросоюза соответствующие положения СПС, и это не является нарушением данного Соглашения. С юридической точки зрения в этом случае возникает асимметрия, заключающаяся в том, что, как выше указывалось, по Акту о присоединении новые члены берут на себя все обязательства по СПС с Россией, а Россия, требуя переговоров с каждым новым членом по вопросу об участии в СПС, задерживает таким образом их вступление в ЕС в намеченные сроки, ставя его в зависимость от окончания и успеха переговоров. Среди политических причин в обоснование своей позиции европейская сторона указывает на свою традицию единства в случаях международного представительства Сообщества вовне.

В том, что касается позиций европейской стороны, остаётся добавить, что по опыту автора статьи для переговорщиков ЕС традиционно характерен менторский тон, откровенное недоверие к партнёрам по переговорам; в целом ЕС как договаривающейся стороне присущ жесткий и бескомпромиссный характер.

«Мы не позволим им (российским переговорщикам. – Примеч. автора) шантажировать нас, – заявляет один из чиновников ЕС, – они

¹⁶ В состав Совета сотрудничества входят члены Совета ЕС, Европейской комиссии и Правительства РФ.

ведут себя очень плохо, поэтому мы посылаем им чёткий сигнал, что помыкать Евросоюзом не получится»¹⁷.

Как отмечается в резолюции, одобренной 23 февраля 2004 г. Советом ЕС в составе министров иностранных дел государств Евросоюза, если Россия не согласится на подписание Протокола о расширении, ее ждут торговые санкции и «самые серьезные последствия» вплоть до пересмотра СПС. Главы МИДов Дании и Польши, в частности, заявили также: «Не соглашаясь с расширением Евросоюза, Россия ставит под сомнение основу нашего стратегического партнерства».

ЕС обычно жестко диктует или пытается диктовать свои условия не только России, но и другим государствам СНГ. В результате, например, в СПС Сообществ с Украиной последняя очень сильно сдала свои национальные позиции в сравнении с Россией. Это явилось результатом известного подхода ЕС к достижению своих целей по принципу «все или ничего» («соглашайся или уходи»). Особенно четко данный подход проявляется на переговорах с новыми членами, например с Польшей. Может возникнуть вопрос: почему партнеры по переговорам терпят подобное обращение. Ответ прост. Польша, Литва и другие страны знают, что, выполнив условия ЕС, они получают в прямом смысле денежное вознаграждение и компенсации по линии европейских, структурных фондов и программ (Польша, например, в сумме 4% ее годового ВВП).

Для России, однако, речь идет всего лишь о равноправном партнерстве, которое не может базироваться на неравенстве сторон в экономическом и правовом отношениях. К сожалению, приходится констатировать, что различия в доходах и уровне жизни населения между западными государствами и РФ пока весьма существенны, что объективно ослабляет переговорные позиции России. Нельзя также забывать о том, что по сравнению с СССР Россия выглядит более слабым государством, благополучие которого помимо внутренних причин также зависит от хороших отношений с Западом.

Достигнутый Россией и ЕС высокий уровень партнерства требует, чтобы стороны избегали «резких движений», которые могли бы ему повредить. В нашей ситуации, как представляется, должны доминировать не столько юридические, сколько политические соображения.

С политической точки зрения главное – это обеспечение добрососедских отношений со всеми, и в особенности с сопредельными, госу-

¹⁷ «Коммерсантъ», 24 февраля 2004 г.

дарствами. Если до сих пор общая граница России с ЕС проходила по границе с Финляндией, то после 1 мая 2004 г. граница с Евросоюзом значительно удлинилась.

Мы полагаем, что сохранение добрых отношений как с органами и институтами ЕС, так и с нынешними, а также будущими государствами – членами Сообщества важнее выигрыша юридической дискуссии. Занимаемая сейчас, как это следует из СМИ, российская позиция может невольно создать впечатление, что Россия, выступая за обязательные переговоры с новыми членами ЕС, создаёт тем самым препятствия на пути расширения Евросоюза. Это может нанести ущерб как отношениям с ЕС, так и будущему двустороннему сотрудничеству с новыми государствами-членами, которое возможно в части их национальной компетенции.

Следует отдавать себе отчет в том, что, если не случается чего-либо чрезвычайного, запланированное расширение ЕС независимо от мнения российской стороны происходит в предусмотренные сроки. Судя по всему, ЕС на этом не остановится и будет продолжать расширяться дальше (вступление «второй волны» стран в 2007 г.).

Отсюда вывод о том, что не следовало бы втягиваться в юридические дискуссии с Еврокомиссией, исход которых неясен, и что целесообразнее пойти на уступку по вопросу об автоматическом распространении СПС на новые государства-члены. Не следует забывать, что прецедент, когда произошло автоматическое распространение СПС на новые государства-члены уже имел место, когда 1 января 1995 г. в Европейский союз вступили Австрия, Финляндия и Швеция.

Следует иметь в виду, что наряду с возможными издержками автоматическое распространение СПС на новые государства-члены на условиях, предложенных Еврокомиссией, принесет и положительные последствия для нашей страны.

Плюсы, которые уже принесло СПС:

отмена почти всех количественных ограничений на экспорт российских товаров (их было около 600);

Россия исключена из списка стран с «государственной торговлей»;
установление благоприятного таможенного режима для экспорта российских товаров.

Последствием наших европейских обязательств явилось принятие внутрироссийского антимонопольного законодательства, недавнее снижение налога на прибыль (до 24%), отмена льгот по налогу на при-

быль, закон о земле, начало ряда экономических и структурных реформ для вступления России в ВТО и др.

Средний уровень таможенных тарифов ЕС, применяемых к российским товарам, составляет, по разным оценкам, от 1% до 3-4%¹⁸.

Для сравнения – текущий средний тариф в десяти странах-кандидатах в настоящее время равен примерно 9%. Это означает, что в целом по таможенным тарифам Россия после вступления новых государств в ЕС получает выигрыш в абсолютном исчислении.

Новые члены будут обязаны обеспечить в области торговли доступ российским товарам на свои территории на условиях одинакового торгового режима, низких единых тарифов и общих административных процедур, знакомых российским торговым операторам. Прогнозируется небольшой рост российского экспорта в присоединяющиеся к Союзу страны. Российские компании, имеющие право на открытие бизнеса в определённом секторе экономики Евросообщества, приобретают право действовать и на территориях новых членов, имея более высокие «евростандарты» своей защиты и одинаковые правила игры на этих территориях. Новые государства-члены будут обязаны руководствоваться более строгими европейскими правилами правительственных закупок, нормами конкуренции, положениями закона ЕС о компаниях и в целом строгой дисциплиной Евросоюза.

Новые члены перейдут с национальных стандартов на коммунитарные (т.е. принятые в Сообществах) стандарты и сертификационные процедуры для российских товаров, экспортируемых на их рынки. Предполагается, что распространение единых стандартов на новые государства-члены упростит деятельность российских операторов на общем рынке, так как им придется выполнять единый свод норм и правил, что особенно важно для предприятий малого и среднего бизнеса. Стало быть, последним следует быть готовыми к соблюдению европейских технических, санитарных, экологических и других норм при обязательной сертификации товаров.

В соответствии с СПС России был предоставлен режим наибольшего благоприятствования. При этом до 80% российских товаров подпадает под действие системы преференций. При вступлении в ЕС стран ЦВЕ и Балтии российские предприятия будут пользоваться этими льготами и на их территории.

¹⁸ Борко Ю. Отношения России с Европейским Союзом: текущие проблемы и дальние горизонты // В сб. «Европейский Союз на пороге XXI века. М.: УРСС, 2001. С. 374.

Из ожидаемых минусов от вступления новых стран в ЕС отметим следующее.

Если в настоящее время РФ полностью удовлетворяет потребности стран ЦВЕ в нефти, импортный спрос на газ стран Балтии и Словакии, на ядерное топливо – Венгрии и Литвы, в соответствии с определёнными директивами институтов Евросоюза относительно диверсификации импортируемых энергоносителей может быть снижена доля российских энергоресурсов в потреблении новых членов ЕС. В связи с осуществлением странами ЦВЕ энергетической политики ЕС остаётся неясной перспектива реализации ранее подписанных с ними российской стороной долгосрочных соглашений на поставку газа. Например, в Польше заявляют о намерении пересмотреть заключённый с «Газпромом» контракт на закупку 250 млрд. куб. м газа в течение 25 лет. Польша уже заключила долгосрочное соглашение с Данией и Норвегией на поставку больших объёмов природного газа после реализации проекта строительства газопровода из Дании по дну Балтийского моря.

Проблемы для экспорта топлива из России может создать обостряющаяся конкуренция государств-поставщиков (Норвегии, стран Ближнего Востока и др.) на энергетическом рынке ЦВЕ.

Реализуя энергетическую политику Евросоюза, ряд стран ЦВЕ уже уменьшили одностороннюю привязку к топливно-энергетическому комплексу России. Альтернативой российскому газу в регионе стали поставки из Великобритании, Норвегии и Дании, российской нефти – импорт из Норвегии и государств ОПЕК.

С учетом созданной в последние годы инфраструктуры и заключённых соглашений ряд новых членов готовы к возможному сокращению в будущем доли РФ в импорте энергоносителей. Например, мощности нового терминала по перегрузке нефти в Гданьском порту позволяют обеспечить потребности Польши в жидком топливе из третьих стран при поставках морем.

Негативным обстоятельством для нас является ужесточение политики ЕС в отношении ядерной энергетики. Следуя энергетической политике ЕС, страны ЦВЕ ищут альтернативные российским источники снабжения ядерным топливом либо принимают решение о поэтапном закрытии АЭС, использующих российское топливо (пример с решением о поэтапном закрытии Игналинской АЭС в Литве).

В то же время существует ряд факторов, которые будут противодействовать снижению экспорта российских энергоносителей как в при-

соединяющиеся к ЕС страны, так и в Евросоюз в целом. Государства Европы в связи с трудностями в обеспечении нефтью, а также по экологическим соображениям объективно заинтересованы в увеличении импорта энергоносителей из России. На проходившей в Лондоне в июне 2003 г. российско-британской энергетической конференции Евросоюзом объявлено о законодательном утверждении плана создания единого энергетического рынка для обслуживания всего населения расширенного Евросоюза и о включении «Газпрома» в его структуру. В соответствии с принятым решением на смену поставщикам-монополистам, обслуживающим закрытые для конкуренции региональные и национальные рынки Европы, должен прийти механизм единого энергорынка, на котором каждый потребитель будет иметь право выбора поставщика энергетических услуг. По информации СМИ, в течение 30 лет потребление газа в Европе должно вырасти на 50%.

В общем объеме используемого в этих странах газа поставки российского газа должны увеличиться в этой связи с нынешних 18% до 30%. При оценке развития сотрудничества РФ с расширяющимся Евросоюзом следует иметь в виду, что национальным интересам России соответствует постепенное снижение экспорта невозполнимых природных ресурсов (прежде всего нефти и газа), поставка которых в сыром виде приносит стране ежегодные потери, измеряемые в миллиардах долларов. В ходе начавшегося с конца 2000 г. энергодиалога с ЕС Россия правомерно ставит вопрос об увеличении экспорта в европейские страны (кроме первичных энергоресурсов) электроэнергии, ядерного топлива, нефтепродуктов и нефтехимических товаров.

Обоснованное беспокойство у России вызывают проблемы транзита через территории присоединяющихся к ЕС стран, в том числе гарантии беспрепятственного транзита грузов между Калининградской областью и остальной территорией РФ.

Из вышеизложенного очевидно, что распространение СПС на новые государства-члены и в целом новый этап расширения Евросоюза будут иметь неоднозначные и противоречивые последствия для России. Как представляется, следует ожидать, что с наиболее болезненными процессами российские участники внешнеэкономической деятельности встретятся в краткосрочной перспективе. Дальнейшее сотрудничество с партнерами из стран ЦВЕ и Балтии на общем европейском «игровом поле» по единым нормам и правилам хозяйственной деятельности позволит минимизировать отрицательные

последствия и получить в долгосрочной перспективе существенные преимущества в сотрудничестве с присоединяющимися к ЕС странами и Европейским союзом в целом.

Какие мероприятия можно было бы предусмотреть, учитывая изменения в составе Евросоюза и полномочиях его институтов?

Представляется целесообразным к десятилетию подписания (или вступления в силу) СПС всесторонне оценить степень его реализации, эффективность и практическую пользу для России. Сделать это в состоянии межведомственная комиссия. У нас нет информации, существует ли в России в данный момент такая комиссия. В любом случае для подведения итогов, своеобразной инвентаризации СПС соответствующая комиссия представителей заинтересованных российских учреждений¹⁹ могла бы быть создана с учётом того, что Соглашение предусматривает развитие экономического сотрудничества с ЕС более чем в 30 областях.

В ходе «инвентаризации» можно было бы подготовить предложения по внесению в СПС корректив, в частности относительно порядка распространения его положений на вновь вступающие государства члены – Евросоюза, поскольку расширение ЕС будет продолжаться. Следует также прояснить некоторые положения Соглашения. Например, в преамбуле СПС о России говорится как о стране с переходной экономикой, прогрессирующей на пути к созданию рыночной экономики. В ст. 80 вновь говорится, что «стороны будут разрабатывать и реализовывать экономическую политику в условиях рыночных экономик». Необходимо уточнить, что стороны понимают под терминами «переходная» и «рыночная».

Один из главных выводов, который должен быть сделан: удастся ли российской стороне что называется «переварить» СПС. Очевидно, что у сторон с самого начала были неравные стартовые условия. Россия не имела экономической и достаточной юридической базы для исполнения взятых обязательств, а у Европейских сообществ они были. Более того, СПС во многом базировалось на их собственных правилах. По Соглашению Россия была обязана в короткий срок осуществить целый комплекс кардинальных правовых реформ (создание конкурентной среды, полная либерализация торговли, реформы в области

¹⁹ Прежде всего МИД РФ, Министерство экономики и торговли, Министерство культуры и информации и т.д.

банковской деятельности, бухгалтерского учета и налогообложения компаний и т.д.). Представляется, что не все проекты удались.

Нельзя исключать вывода о необходимости заключения нового соглашения формата СПС либо какого-то другого, например о зоне свободной торговли.

Наряду с СПС у России имеются с ЕС секторальные соглашения и особые режимы торговли, касающиеся текстильных товаров, изделий из стали, ядерных материалов, товаров, подпадающих под Договор к Европейской энергетической хартии и Протоколы к нему. Может быть, целесообразно одновременно провести ревизию и вышеуказанных соглашений и режимов с намерением скорректировать их в пользу российской стороны.

Поскольку временный характер вышеупомянутых соглашений, так же как и начало переговоров о зоне свободной торговли, со стороны ЕС связывают с вступлением РФ в ВТО, целесообразно уступки по распространению СПС на новых членов, о которых говорилось выше, делать в обмен на изменения в позиции ЕС по вопросу о вступлении России в ВТО.

Относительно гуманитарных проблем хорошо известно, что не решен вопрос о правах русскоязычного населения стран Балтии. Проживающее в Латвии и Эстонии русскоязычное население и официальная Москва требуют признать официальный статус русского языка в этих странах. После вступления стран Балтии в ЕС у России есть право требовать решения указанной проблемы и у брюссельских властей. В недавнем интервью газете «The Sunday Telegraph» заместитель главы администрации президента РФ по внешней политике Сергей Приходько принес «соболезнования» ЕС в связи с вступлением в него стран Балтии. Он заявил также, что «теперь латвийские националисты станут вашей, а не нашей проблемой. Теперь вы, а не мы должны будете говорить властям Латвии, что закрытие русскоязычных школ лежит за пределами всех законов и норм».