

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

О ключевых параметрах будущего СПС-2

*Энтин М.Л.**

С середины 90-х годов прошлого века Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) служит договорно-правовой основой взаимоотношений между Россией и Европейским союзом и его государствами-членами. В 2007 г. действие СПС истекает. С тем, чтобы не допустить возникновения правового вакуума в отношениях между участниками договора, стороны договорились запустить переговоры о новом соглашении. Об этом было объявлено на Сочинском саммите Россия – ЕС 25 мая 2006 г., подведшем итог в этом плане почти двухлетним консультациям¹.

Новое соглашение (его условно можно назвать СПС-2) призвано модернизировать правовую базу сотрудничества между Россией и ЕС и его государствами-членами. Оно должно привести ее в соответствие с меняющимися потребностями развития отношений на континенте. С помощью СПС-2 стороны собираются учесть то, насколько другими Россия и ЕС стали за прошедшие годы, наметить вектор развития на последующее десятилетие.

В ближайшие месяцы Москва и Брюссель приступят к практической работе над СПС-2. В начале июня Европейская комиссия передала Финскому председательству проект мандата на ведение переговоров, который она хотела бы получить от Совета ЕС.

Это делает актуальным обсуждение предмета и содержательных аспектов будущего соглашения¹. О них и пойдет речь в настоящей статье.

*Энтин Марк Львович – д.ю.н., профессор, директор Института европейского права МГИМО (У) МИД России.

¹ До сих пор и в России, и за рубежом анализировались скорее форма, цели и характер

От СПС-1 к СПС-2

По своей природе СПС является интеграционным соглашением. Наряду с перечислением областей сотрудничества и механизмов его обеспечения в нем устанавливаются правовые режимы экономической деятельности частных лиц, физических и юридических, различного гражданства или национальной принадлежности на территории друг друга и предусматривается сближение законодательства. То есть речь идет об обустройстве, пускай и не очень гомогенного, но все же общего экономического, правового, гуманитарного пространства. В его рамках, вне зависимости от того, на территории которого из партнеров они находятся, частные лица в соответствии с СПС получают доступ к некоторому одинаковому набору прав и возможностей. Формируется общая среда, или, иначе, общее пространство, свободное от дискриминации.

Еще нагляднее пространственная среда действия СПС предстает в свете концепции четырех общих пространств и дорожных карт по реализации первых робких шагов, направленных на их построение. Ею является вся территория России и стран ЕС.

СПС является частью внутреннего права и России, и ЕС, причем обладает в нем преимущественной силой по сравнению с национальным законодательством и регулирует отношения трансгранично-го характера с участием частных лиц обеих сторон.

СПС сыграло важную историческую роль в налаживании отношений между Россией и ЕС. Потенциал СПС далеко не исчерпан. Соглашение органически дополняется отраслевыми и специальными договорами, политическими декларациями, другими двусторонними и односторонними актами и документами. Особое значение среди них имеют дорожные карты построения совместных пространств, крупные совместные экономические, а также исследовательские проекты².

международных документов, с помощью которых можно было бы модернизировать СПС, нежели их содержание. См., в частности: Arbatova N. Russia – EU Quandary 2007 // Russia in Global Affairs. Vol. 4. No. 2. April-June 2006; Bordachev T. Towards a Strategic Alliance // Russia in Global Affairs. Vol. 4. No. 2. April-June 2006; Emerson M., Tassinari F., Vahl M. A New Agreement between the EU and Russia: Why, what and when? // CEPS Policy Brief. No. 103 / May 2006. P. 1-12.

² Такие, например, как соглашение о совместном строительстве грандиозного термоядерного комплекса, парафированное в мае 2006 г. Комментарий см. на сайте интернет-журнала Европейского Учебного Института «Российский Европейский Колледж» при МГИМО (У) «Вся Европа» www.mgimo.alleurora.ru, первый выпуск которого увидел свет 9 июня 2006 г.

Но по целому ряду параметров СПС морально устарел. Его нужно привести в соответствие с изменившимися потребностями. Важно только провести модернизацию СПС таким образом, чтобы поднять отношения партнерства и сотрудничества на новый уровень, дать необходимый импульс их дальнейшей поступательной эволюции.

СПС-2 должен покончить с бытующими на Западе представлениями о том, что интеграция между Россией и ЕС состоит в проекции на территорию России и постсоветское пространство односторонних интересов ЕС и превращении России во внешнее продолжение собственно внутреннего пространства ЕС. Такой подход подразумевает, что на территорию России распространяется экономическое пространство ЕС, пространство свободы, безопасности и законности и т.д. Нормы поведения и правила игры устанавливаются Брюсселем, причем для всего континента. Наличие каких-то своих специфических и законных интересов Москвы при этом не учитывается. Механизмы сотрудничества сводятся лишь к межправительственному взаимодействию и совместному управлению маленьким кусочком пересекающихся пространств (как показано на рисунке). Россия выступает не более чем объектом политики ЕС, объектом его экспансии. Управление же общими пространствами осуществляется из одного центра, в качестве которого выступает Брюссель.

Любой подход, идеология которого осознанно или подсознательно исходит из подобной парадигмы, обесмысливает переговоры об СПС-2, лишает их предмета, делает их для России ненужными и контрпродуктивными.

В ходе работы над СПС-2 Москва должна убедить Брюссель строить действительно равноправные партнерские отношения, создавать совместные пространства, но не пространства, дополняющие ЕС, устанавливать общие правила игры и добиваться их соблюдения сообща, а не в одностороннем порядке. Объективно не только Россия, но и ЕС заинтересованы в установлении новых отношений, отвечающих этим критериям.

Потребность в таких отношениях связана с глубинными изменениями, происходящими в России и ЕС, с качественно новой ситуацией, складывающейся на международной арене.

Очередное смутное время в истории России, похоже, осталось позади. Длительный экономический спад преодолен. Внутренняя ситуация стабилизировалась, страна вышла из полосы кризисов существо-

но окрепшей. На протяжении нескольких лет наблюдается экономический подъем. Проблемы внешней задолженности больше не существует. Финансы в порядке. Профицит бюджета огромен. Появились реальные возможности осуществления национальных проектов, продуманной инновационной и промышленной политики. Россия превращается во все более влиятельного самостоятельного игрока на международной арене. Ей есть что предложить партнерам. В перспективе ее позиции будут усиливаться.

Объективно Россия – весьма привлекательный партнер. И в военном, и в политическом, и в экономическом плане. Ядерная держава. Член СБ ООН и «Большой восьмерки». Активный игрок на всех геополитических площадках. Страна, обладающая значительным научным и научно-техническим потенциалом, огромными природными ресурсами, колоссальным, пока еще не востребованным природным потенциалом.

Для остальной Европы Россия в качестве партнера должна быть особенно притягательной. Общая культура, этническое родство, общее религиозное и историческое прошлое. Территориальная близость. Все говорит за то, чтобы между Россией и ЕС были установлены не только равные партнерские, но и союзнические отношения.

Тем более, что в России продолжается большая напряженная работа по гармонизации национального законодательства и правоприменительной практики с международными и европейскими стандартами. Такие основополагающие законодательные акты, как гражданский и гражданско-процессуальный, уголовный и уголовно-процессуальный кодексы, и целый ряд других им полностью соответствуют. Они подготовлены в тесном сотрудничестве с голландскими, немецкими и другими европейскими экспертами. Сближение законодательства и правоприменительной практики осуществляется в связи с вступлением России в ВТО, членством в Совете Европы, в целом углубляющейся интеграцией России в мировое политическое и экономическое пространство.

Тем более что перед Россией стоят в числе прочих те же проблемы, что и перед странами ЕС. Фактически и Россия, и страны ЕС сталкиваются с одинаковым набором глобальных вызовов.

ЕС и его государства-члены сами втягиваются в своеобразный переходный период. Трудности расширения, протестное голосование во Франции и Нидерландах по вопросу о ратификации проекта Договора о Конституции ЕС обнажили это со всей очевидностью.

ЕС нуждается в реформе. Интеграционное объединение не может эффективно функционировать в составе почти 30 государств при сохранении той же самой институциональной структуры и механизмов принятия решений и дотошного контроля над их исполнением, которые были рассчитаны в лучшем случае на 15 членов. ЕС нуждается в глубокой демократизации, в принципиально иной поддержке своей деятельности со стороны населения и гражданского общества, нежели та, которой Брюссель пользовался до сих пор.

ЕС ищет свое место в мировой политике и в международных отношениях, мучительно размышляет о своих взаимоотношениях с НАТО, строительстве своих собственных вооруженных сил быстрого реагирования и развертывания, модернизации теперь уже многонационального военно-промышленного комплекса, который мог бы на равных сотрудничать и конкурировать с США.

Но и отдельные страны ЕС втягиваются в переходный период. Под давлением возросшей международной конкуренции европейская социально-экономическая модель развития сталкивается с все более глубокими кризисными явлениями. Страны ЕС находятся на разных этапах осуществления пенсионной реформы, реформы здравоохранения и социального обеспечения, среднего и высшего образования и т.д.

Им надо решать проблемы безработицы, социального отчуждения личности, делокализации производства, структурных экономических реформ, регулирования миграции, старения населения, роста ксенофобских настроений в обществе и прочее, и прочее.

Список проблем очень схож с тем, который стоит на повестке дня Российской Федерации. Очевидно, что совместными усилиями их решать легче.

То же касается и глобальных вызовов. Только действуя бок о бок, опираясь на взаимно накапливаемый опыт и учитывая взаимные интересы, Россия и ЕС в состоянии справиться с задачами нераспространения ОМП, защиты окружающей среды, угрозами пандемий, международным терроризмом, агрессией со стороны наркобаронов и наркобизнеса, организованной преступностью. Эти вызовы не имеют границ. Одними национальными средствами их не решить.

Общий вывод. Осознают они это или нет, готовы учитывать или нет, но Россия и ЕС объективно заинтересованы в стабильных партнерских, союзнических отношениях, в создании адекватной этим объективным потребностям договорно-правовой базы.

Идеальная модель СПС-2

Если исходить из проанализированных выше объективных потребностей, СПС-2 следует рассматривать в качестве инструмента регулирования взаимозависимости, партнерства и интеграции. Соответственно предметом регулирования СПС-2 должны стать общие пространства, то есть правовая, экономическая, социокультурная среда в рамках всей территории обеих сторон, а не только собственно взаимоотношения между ними.

В таком случае крайне важно, чтобы СПС-2 включал в себя следующие блоки норм:

1. Нормы, устанавливающие общие ценности, на которых базируются партнерские отношения, и принципы построения общих пространств.

Основные ценности, приверженность которым лежит в основе правового порядка России, ЕС и его государств-членов и является их общим политическим достоянием, указаны в Конституции Российской Федерации, договорах об учреждении ЕС, конституциях стран-членов. Они сформулированы в Уставе Совета Европы – старейшей и наиболее авторитетной панъевропейской организации, включающей в свой состав все европейские страны, за исключением Белоруссии. Они перечисляются в действующем СПС.

Поэтому в СПС-2 обязательно нужно подтвердить общую приверженность сторон этим ценностям и дать отсылку ко всем указанным международно-правовым актам и нормативным документам высшего порядка.

Соответствующие положения должны найти отражение в преамбуле СПС-2.

Это принципиальный момент. Сомнительные утверждения о том, что разрыв в восприятии Москвой и Брюсселем общих ценностей, дескать, неуклонно расширяется, в странах ЕС все чаще воспринимают как некоторую данность. Высказываются даже предположения о том, что по вопросу об общих ценностях договориться не получится³.

³ Такие предположения раз за разом повторяются, в частности, на многочисленных международных конференциях и круглых столах, посвященных состоянию отношений между Россией и ЕС, ставших особенно модными в последнее время. См., например, отчет об одной из таких конференций старшего экономиста Лондонского Центра европейских реформ Катинки Бэриш: Barysch K. The future of EU – Russia relations – do we need a new agreement after the PCA? Notes from the roundtable on December 5-6 in Potsdam // Die Zukunft der EU-Russland-Beziehungen: Ist ein neues Abkommen notwendig? Friedrich-Ebert-Stiftung und Stiftung Einheit für Russland Drittes Treffen des Gesprächskreises am 5 und 6 Dezember 2005 in Potsdam. P. 7.

В этих условиях нахождение формулировок, которые бы устроили обе стороны, позволит разрядить обстановку, пресечь спекуляции, создать благоприятную атмосферу для всех последующих переговоров.

Прорыв на данном направлении даст России больше, чем все достаточно дорогостоящие усилия по улучшению имиджа страны за рубежом. Он вполне возможен. Ведь в отношении приверженности ценностям свободы, демократии, правового государства, защиты прав человека, уважения национальных меньшинств, культурной самобытности и разнообразия, соблюдения международного права, равноправия народов и ряда других расхождений между политическим классом России и ЕС не так много.

Расхождения лежат совершенно в другой плоскости. Брюссель настаивает на том, что он обладает монополией на истину, правом учить других этим ценностям и судить о том, кто, где и как их соблюдает или не соблюдает. Его кредо состоит также в том, что эти ценности обсуждению не подлежат.

Для Москвы же очевидно, что и в отношении ценностей, их защиты, понимания и развития должно быть установлено равноправное партнерство. Времена нравоучений безвозвратно прошли. Претензии ЕС на абсолютное лидерство в гуманитарной и правозащитной области не подкрепляются достаточными аргументами. У ЕС нет оснований рядиться в белоснежную тогу. С соблюдением многих из провозглашенных им ценностей его государства-члены справляются с большим трудом. Об этом со всей очевидностью свидетельствуют молодежные волнения в пригородах французских мегаполисов, падение доверия к политическим партиям и демократическим институтам, рост ксенофобии, успехи крайне правых партий на выборах и многие другие признаки. Да и технократическое устройство самого интеграционного объединения с точки зрения идеалов демократии вызывает весьма большие нарекания.

Кроме того, многие традиционные ценности нуждаются в новом прочтении. Жизнь не стоит на месте. Необходимо учитывать новые вызовы, с которыми сталкивается общество. И в ЕС, и в государствах-членах этим усиленно занимаются. Вводится в действие новое законодательство о борьбе с терроризмом и организованной преступностью, контроле за миграцией, защите персональных данных, биометрических идентификационных документах, релятивизации банковской тайны и т.д.

Таким образом, в области защиты и продвижения общих ценностей повестка дня может быть очень важной, злободневной и насыщенной. Только заниматься ею надо в режиме взаимного уважения и сотворчества. Тогда из искусственно выращенного яблока раздора разговор о ценностях превратится в инструмент сотрудничества и взаимопонимания.

2. Нормы, конструирующие и устанавливающие компетенцию и порядок работы механизмов управления совместными пространствами и принятия обязательных решений по некоторому оговоренному кругу вопросов.

Основными звеньями такого механизма могли бы стать:

- регулярно собирающийся на свои заседания Постоянный совет партнерства на уровне министров, работающий в формате Совета министров иностранных дел и по общим вопросам, министров обороны, внутренних дел, юстиции, экономики, сельского хозяйства и т.д. по формуле 25(27) + 1;

- Комитет политического планирования, который бы занимался прогнозированием кризисных явлений, превентивной дипломатией, разрешением споров, кризисов и конфликтов, возникающих между Россией и ЕС;

- Совет по сближению законодательства с участием высших должностных лиц и парламентариев с обеих сторон, в функции которого входило бы обеспечение сближения законодательства, правовых систем и правоприменительной практики сторон;

- комитеты высших должностных лиц, выступающих в качестве шерпов своих соответствующих министров;

- постоянно действующая Комиссия Россия – ЕС, создаваемая на базе Постпредства России в Брюсселе и Комитета постоянных представителей;

- разветвленная система комитетов правительственных представителей и комитетов экспертов.

Совет министров иностранных дел и по общим вопросам выступал бы при этом в качестве высшего координационного и рабочего органа продвинутого партнерства. В него стекалась бы вся информация о сотрудничестве и реализации совместных программ. Сюда поступали бы рекомендации о мерах по предупреждению и разблокированию конфликтных ситуаций и урегулированию споров. На его утверждение подавались уже согласованные или прорабатываемые предложения

по укреплению и диверсификации правовой базы продвинутого партнерства и реализации практических мер, направленных на обеспечение поступательного развития общих пространств и их нормального функционирования.

В своей работе Совет министров иностранных дел и по общим вопросам опирался бы на компактный и суперпрофессиональный Совместный секретариат, формируемый из приданных ему сотрудников Постоянного представительства России при ЕС и подразделений гражданской службы ЕС, отвечающих за внешнюю политику и внешние действия интеграционного объединения. Они обеспечивали бы связь секретариата с министерством иностранных дел и межведомственными комиссиями России соответствующего профиля, с одной стороны, и офисом Высокого представителя по внешней политике и Европейской комиссией – с другой (впоследствии, после его создания, с министерством иностранных дел ЕС, призванным объединить его внешнеполитические и внешнеэкономические структуры).

В обязанности Совместного секретариата входила бы подготовка заседаний Совета министров иностранных дел и по общим вопросам, а также политических и направляющих органов продвинутого партнерства.

Таковыми органами останутся:

- периодически проводимые саммиты Россия – ЕС;
- встречи на уровне главы правительства России;
- встречи координаторов построения четырех общих пространств и различного рода диалогов от России и ЕС.

С тем чтобы способствовать формированию многоуровневого управления совместными пространствами и подключить к нему потенциал регионов и гражданского общества, предложенную выше систему органов стоило бы достроить рядом совместных консультативных структур. В их число можно было бы включить:

- Совместный комитет регионов, формируемый Советом Федерации и ассоциациями регионов России и Комитетом регионов ЕС;
- Совместный экономический и социальный комитет, формируемый ассоциациями социальных партнеров России и ЕС;
- Совместный совет по предпринимательству, за которым бы закреплялось право передавать свои предложения и рекомендации Постоянному совету партнерства.

Отдельного рассмотрения заслуживает вопрос о возможности

создания общего судебного органа/палаты, обслуживающего интересы функционирования совместных пространств, и включения в СПС-2 положений о разрешении споров в арбитражном порядке.

3. Нормы, определяющие порядок участия и статус российских представителей в органах ЕС различного уровня.

Россия и ЕС сообща договорились об осуществлении курса на построение совместных пространств в различных областях деятельности. Подобный курс на практике возможен как результат сотрудничества, как плод совместных усилий. Если допустить, что решения по регулированию, управлению и развитию совместных пространств принимаются из одного центра, в частности Брюсселя, без участия другой стороны, никаких совместных пространств не получится.

Другое допущение – решения подготавливаются и принимаются в двух и более центрах, а потом стыкуются и согласовываются между собой. Вполне возможный вариант. В таком режиме Россия и ЕС и работают все эти годы. Его недостаток состоит только в том, что он страшно неэффективен. Естественным порождением такого режима оказывается взаимное непонимание и недоверие, пробуксовка всех и любых инициатив, медлительность в подготовке и принятии решений, запаздывание с их исполнением, жуткий скрип и скрежет, с которым работает весь механизм, если ему вообще удастся работать.

Поэтому если стороны настроены на деле, а не на словах встать на путь поощрения интеграционных процессов, им с необходимостью надо будет открывать свои законодательные, исполнительные и консультативные органы для взаимного участия. В какой степени – это предмет переговоров. Но без принципиального согласия на ведение переговоров по этому вопросу, на изменение содержания системы управления взаимозависимостью, на переход от управления отношениями к управлению пространствами никакого реального продвижения вперед, никакого реального партнерства не получится.

Вот примерный список органов ЕС, которые было бы желательно открыть для участия российских представителей. Прежде всего это:

- значительная часть рабочих органов, создаваемых ЕС в рамках комитологии, от деятельности которых зависит согласование позиций Российской Федерации и Европейской комиссии и проведение общей политики;

- органы, отвечающие за подготовку заседаний Совета ЕС в разных форматах;

- Европол;
- Евроюст;
- Европейское агентство вооружений;
- Европейское агентство по правам человека;
- вообще все те органы, деятельность которых затрагивает функционирование совместных пространств или важна с точки зрения их построения и обеспечения.

Показателен в этом отношении опыт формирования общего образовательного пространства. Хотя Болонский процесс и не является лишь внутренним для ЕС, хотя внешне он развивается как комбинация инициатив университетов и министерств образования европейских стран, ни для кого не секрет, что его идеологией является построение общего рынка в данной специфической области. Сам процесс дирижуется из Брюсселя и опирается на организационный, интеллектуальный и финансовый потенциал ЕС. Так вот, в Болонском процессе и органах, которые его обслуживают, Россия участвует наравне с другими заинтересованными странами.

Отдельного внимания заслуживает межпарламентское измерение сотрудничества между Россией и ЕС. Сложившаяся ситуация вряд ли кого-то может устроить. Вроде бы Совет сотрудничества между Федеральным Собранием и Европарламентом существует. Делегации сторон укомплектованы. Они встречаются на регулярной основе и обсуждают самые разнообразные жгучие вопросы. Но почти никакого влияния ни на внутреннюю жизнь обоих органов, ни на отстаиваемые ими подходы, ни на практическую политику России и ЕС это не оказывает.

Как представляется, было бы неизмеримо более эффективно (в дополнение к созданию Совета по сближению законодательства) договориться о предоставлении Европарламентом Федеральному Собранию статуса наблюдателя или специально приглашенного. Это дало бы возможность российским парламентариям пусть и на ротационной основе, но, постоянно работая в Страсбурге и Брюсселе, постепенно сформировать климат доверия между парламентскими органами, а в более широком плане – между Россией и ЕС.

У российских парламентариев, естественно, не было бы решающего голоса. В голосовании они бы не участвовали. Но они получили бы возможность доводить до сведения коллег из Европарламента свою точку зрения по всему комплексу рассматриваемых ими вопросов, делиться с ними своими соображениями, знаниями, опытом, плечом

к плечу с ними работать над составлением и корректировкой конкретных текстов и предложений.

Одновременно представители Федерального Собрания в Европарламенте на постоянной основе информировали бы Государственную Думу и Совет Федерации об эволюции права Европейского союза, обращали их внимание на передовой международный опыт, вносили предложения о дополнении планов законотворческой деятельности обеих палат с учетом того, что делается в Европарламенте.

Представительству российских законодателей в Европарламенте могло бы зеркально соответствовать представительство Европарламента в Федеральном Собрании России. Депутатам Европарламента были бы предоставлены точно такой же статус и такие же возможности влиять на деятельность Федерального Собрания.

И те, и другие конкретно, зримо, реально работали бы во имя лучшего взаимопонимания, на благо сближения законодательства и правоприменительной практики России и ЕС.

Более того, представителям Европарламента можно было бы предоставить статус наблюдателей в парламентских ассамблеях СНГ и ЕврАзЭС (с согласия других государств-членов).

В целом при решении вопроса о представительстве или участии россиян в работе органов ЕС следовало бы попытаться выдержать принцип взаимности. О возможном участии депутатов Европарламента в деятельности Федерального Собрания было сказано выше. Помимо этого, важно было бы заранее продумать возможность участия представителей ЕС разного уровня (из Совета ЕС, Европейской комиссии, секретариатов ЕС) в таких российских государственных структурах, как:

- Администрация Президента;
- межведомственные комиссии, включая те, в ведение которых входит выработка политики в отношении ЕС, привлечения иностранных инвестиций, сдачи в концессии отдельных объектов федеральной собственности и т.д.;
- министерства иностранных дел, внутренних дел, юстиции, экономического развития и торговли, образования и науки и др.;
- отдельные федеральные агентства;
- разнообразные экспертные и правительственные группы, создаваемые для подготовки конкретных решений или разработки законопроектов.

Подобных идей перекрестного участия в органах законодательной и исполнительной власти друг друга ни в коем случае не нужно пугаться.

Во-первых, они учитывают уже сложившуюся международную практику. Кстати, и в российских министерствах неоднократно стажировались чиновники из других стран. Да и палаты Федерального Собрания придерживаются традиции приглашения на слушания иностранных послов и зарубежных экспертов. К тому же иностранные специалисты очень часто привлекаются к работе разнообразных российских экспертных коллективов опосредованно – у них заказываются аналитические материалы, доклады, заключения. Работа от этого только выигрывает.

Во-вторых, речь не идет о каком-либо контроле над деятельностью органов, в которых обеспечивается перекрестное представительство. Права и полномочия представителей будут четко регламентированы. Институт наблюдателей хорошо известен международной практике.

4. Нормы, определяющие статус, права и обязанности личности и устанавливающие свободу учреждения и экономической деятельности на территории друг друга или, иначе, в пределах общих пространств.

Это сердцевина правового регулирования общих пространств. Это единые правила игры для всех – государственных и негосударственных структур, больших компаний и малого бизнеса, частных лиц, физических и юридических. Их суть состоит в создании единой правовой, регулятивной и экономической среды в масштабах всего континента. Благодаря им появляется надежда на формирование таких условий жизни и деятельности личности и функционирования бизнеса, которые были бы одинаковы повсюду: от Атлантики до Тихого океана.

Предназначение данной группы правовых норм состоит в том, чтобы снять какую бы то ни было дискриминацию в отношениях между людьми и хозяйствующими субъектами, живущими и базирующимися в Европе по признаку гражданства или принадлежности к России или странам Европейского союза.

По своей юридической природе они являются нормами прямого действия и применения. Будучи достаточно четкими, конкретными и безусловными, они служат основой для возникновения, изменения и прекращения правоотношений между любыми субъектами и обслуживания их интересов напрямую, не нуждаясь для своего применения

ни в каких опосредующих нормах национального права, ни в каких актах имплементации.

Рассматриваемая группа норм обладает свойствами верховенства. В случае коллизии с нормами национального права они пользуются преимущественной силой. Национальные судебные и административные органы применяют их, а не противоречащие им законы, подзаконные акты или какие-либо инструктивные письма⁴.

Механизм верховенства хорошо знаком и России, и ЕС. Он ими тщательно отработан. По ст. 15 Конституции России нормы международных договоров, ратифицированные ею и вступившие в законную силу, являются частью ее правовой системы, занимают в ней иерархически более высокое место, нежели текущее законодательство, и пользуются преимущественной силой.

Аналогичным образом право ЕС предусматривает, что заключенные Сообществом договоры по вопросам, отнесенным к его компетенции, непосредственно и автоматически входят во внутреннее право государств-членов и пользуются верховенством. В тех же случаях, когда включенные в них нормы достаточно определены и не нуждаются для своего исполнения в конкретизирующих актах национального законодательства, они обладают прямым действием⁵.

Как следует из преюдициального заключения Суда ЕС от 12 апреля 2005 г. по делу Симутенкова, ряд положений действующего СПС, и в частности ст. 23, запрещающая дискриминацию по признаку гражданства и гарантирующая трудящимся России и стран ЕС равные условия труда и равную его оплату на территории друг друга, такими качествами обладают⁶.

Следовательно, указанные положения СПС важно не потерять. Преюдициальное заключение от 12 апреля 2005 г. внесло правовую определенность и единообразие в практику применения СПС, подтвердило, что частные лица обеих сторон могут строить свои отношения на

⁴Подробнее см.: Энтин М.Л. Суд Европейских Сообществ: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. М.: Междунар. отношения, 1984.

⁵Обстоятельный анализ этих вопросов см.: Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека: Учебник для вузов / Рук. авт. колл. и отв. ред. Л.М. Энтин. 2-е изд., пересмотр. и доп. М.: НОРМА, 2005. 960 с.

⁶О политической и юридической значимости вынесенного Судом ЕС преюдициального заключения по делу Симутенкова см.: Энтин М.Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004-2005 годах. Глава 30. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве обретает второе дыхание. СПб.: СКФ «Россия-Нева», 2006. С. 359-382.

содержащихся в нем нормах непосредственно, не нуждаясь для этого в имплементационных актах национальных властей, и могут отстаивать обслуживаемые СПС интересы в любых национальных судах. Такие нормы при работе над СПС-2 в обязательном порядке нужно сохранить, по возможности добиваясь их дополнения новыми нормами прямого действия и расширения сферы их применения. Особенно полезным было бы включение в СПС-2 обстоятельного раздела о защите от недобросовестной конкуренции. Российская антимонопольная служба, похоже, к этому готова.

Во всяком случае, надо ясно отдавать себе отчет в том, что релятивизация норм прямого действия или пренебрежение ими могут нанести непоправимый ущерб выстраиванию цивилизованных отношений между Россией и ЕС и его государствами-членами. Без них никаких совместных пространств, никакого реального сближения между двумя половинками Европы не получится.

Лучше вообще отказаться от заключения СПС-2 и ограничиться серией политических деклараций и секторальных соглашений, нежели оставить систему регулирования отношений между Россией и ЕС без правовых норм прямого действия и применения.

5. Нормы, устанавливающие план-график сближения России и ЕС, демонтажа административных препятствий на пути свободного движения товаров, людей, услуг и капиталов в масштабах Большой Европы.

Согласование данного блока договорно-правовых норм было бы целесообразно вести в тесной увязке с работой по реализации дорожных карт построения общих пространств, актуализации и конкретизации концепций их формирования. Опыт, приобретаемый при осуществлении дорожных карт, крайне важен. Он поможет определить приоритеты, выявить узкие места сотрудничества, предложить те или иные конкретные решения и последовательность действий.

Нормы, устанавливающие план-график, должны очень четко формулировать цели построения общих пространств, задачи, которые подлежат решению на каждом этапе продвижения к поставленным целям, и сроки, отводимые на реализацию каждого из этапов.

В качестве пояснения приведем один из возможных вариантов того, как можно было бы попытаться структурировать, например, такую долгосрочную цель, как свободное передвижение людей в масштабах Большой Европы.

Недавно подписанные договоры о выборочном облегчении визового режима и реадмиссии явились первым шагом в данном направлении. Хотелось бы особо подчеркнуть, что именно в направлении утверждения свободы передвижения. Ведь введение безвизового режима к серьезным целям стратегического планирования отношений между Россией и ЕС и его государствами-членами отнести никак нельзя. Безвизовый режим касается лишь одного частного случая свободы передвижения, связанного с возможностью деловых и туристических поездок в гости друг к другу, причем на срок не свыше трех месяцев.

Введение безвизового режима будет иметь колоссальное значение. Оно создаст принципиально новый климат доверия в отношениях между Россией и ЕС, между россиянами и жителями других европейских стран. Он существенно облегчит контакты между людьми. Укрепит взаимопонимание. Но к свободе передвижения, а не досугу, путешествиям, участию в деловых встречах или конференциях, т.е. к свободе экономической деятельности в смысле одного из элементов общего рынка, будет иметь весьма косвенное отношение. К тому же и подписанные сейчас договоры в разряд прорывных никак не попадают. Существенное смягчение визового режима предусматривается лишь для ограниченной категории лиц. В отношении всех остальных граждан послабления, скорее всего, лишь намечаются. Да и действовать в полном объеме договоры начнут не сразу, а по истечении переходного или, точнее, адаптационного периода.

С учетом сделанных замечаний продвижение к цели свободного передвижения людей в масштабах Большой Европы разбивается на следующие этапы, в рамках которых должны решаться все более сложные интеграционные задачи. На каждый из них отводится по три года.

Этап I. ВСПС-2 закрепляется незамедлительная реализация мер по дальнейшему облегчению визового режима и их распространению на все категории граждан России и стран ЕС сразу после подписания Соглашения, что оформляется приложенным к нему специальным Протоколом. Стороны договариваются в максимальной степени использовать все имеющиеся гибкости Шенгенских соглашений. В частности, срок действия виз увеличивается до пяти лет. Общим правилом становится выдача многократных виз. Оплата виз снижается до нуля. Срок выдачи виз сокращается до нескольких часов. Правило о предъявлении приглашений или иных оснований для поездок отменяется, равно как и требование о личной явке в консульства и консульские отделы.

Тем самым все тяготы и неудобства, связанные с визовым режимом, фактически сводятся на нет.

Другим Протоколом к СПС-2 предусматривается осуществление системы мер, сопутствующих и обеспечивающих введение безвизового режима. К их числу относятся налаживание продвинутых форм сотрудничества полицейских и пограничных органов, введение унифицированной системы обмена персональными данными, оборудование контрольно-пропускных пунктов приборами для считки биометрической информации, переход к биометрическим идентификационным документам и гармонизация предъявляемых к ним требованиям, включение в страховой полис положений об оплате репатриации по требованию принимающего государства.

Этап II. СПС-2 устанавливает безвизовый порядок поездок граждан России и стран ЕС в пределах Большой Европы. Он начинает действовать с момента вступления в силу самого Соглашения.

Одновременно запускается осуществление комплекса мер, направленных на подготовку вхождения России в Шенгенскую зону и распространение на нее зоны свободы, безопасности и законности ЕС. Обустройство внешних границ России приводится в соответствие со стандартами и процедурами ЕС. Европейский ордер на арест начинает действовать в пределах Большой Европы. Российские представители на постоянной основе участвуют в работе Европола, Евроюста и других органов, отвечающих за соблюдение Шенгенских соглашений и действующих в рамках зоны свободы, безопасности и законности.

Параллельно с этим предпринимаются шаги по: согласованию миграционной политики и гармонизации законодательства и правоприменительной практики в этой области; сближению систем социального страхования и пенсионного обеспечения и гармонизации соответствующего законодательства и правоприменительной практики; сезонному и годичному квотированию рабочей силы, если в этом возникнет необходимость, и установлению временных правил преимущественного найма на работу своих граждан, живущих на пособия по безработице; уточнению прав членов семей трудящихся, получающих работу в России или странах ЕС, на проживание с кормильцем и получение доступа к государственным услугам в области образования, здравоохранения и социального обеспечения; замене разрешительного режима заниматься индивидуальной предпринимательской деятельностью на уведомительный.

Этап III. Отмена ограничений на свободу передвижения людей в пределах Большой Европы и положений национального законодательства, дискриминирующих граждан России и ЕС при устройстве на работу на территории друг друга, за исключением мер охранительного характера, к которым Россия и страны ЕС могли бы прибегать в специально оговоренных случаях в течение переходного периода.

Этап IV. Отмена всех ограничений на свободу передвижения и любых мер дискриминационного характера по признаку гражданства.

По необходимости нормы СПС-2, устанавливающие план-график достижения совместно поставленных целей, будут носить программный характер. Однако с тем, чтобы усилить их правовое звучание, вполне возможно сформулировать их таким образом, чтобы по истечении зафиксированного в СПС-2 отлагательного периода они получали прямое действие, могли непосредственно порождать права и обязанности у субъектов российского права и права ЕС и пользовались надлежащей юрисдикционной защитой.

Другим примером норм программного характера, включение которых в СПС-2 позволит четко определить основные этапы продвижения к еще одной экономической свободе, необходимой для построения общих пространств, мог бы служить блок положений о создании зоны свободной торговли. Возможность ее создания, вернее, запуска переговоров на этот счет предусматривается действующим СПС. На протяжении многих лет соответствующее положение СПС оставалось спящим. Брюссель и Австрийское председательство в ЕС вспомнили о нем в начале 2006 г.⁷ А уже на Сочинском саммите такая перспектива обрела вполне реальные очертания.

Как представляется, подобный блок норм должен был бы отвечать следующим базовым требованиям.

Под зоной свободной торговли понимается инструмент экономической интеграции в рамках ВТО по смыслу п. 8 (b) ст. XXIV ГАТТ⁸.

Задачи формирования зоны свободной торговли ни в коем случае не противопоставляются цели построения общих пространств и в более

⁷ См.: Вукович М. Главные задачи австрийского председательства в ЕС // Европейский Союз: что впереди? М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2006. С. 12.

⁸ Пункт 8 (b) ст. XXIV ГАТТ гласит: «Под зоной свободной торговли понимается группа из двух или более таможенных территорий, в которых отменены пошлины и другие ограничительные меры регулирования торговли для практически всей торговли между составляющими территориями в отношении товаров, происходящих из этих территорий».

отдаленной перспективе – общего рынка. Ставка на их реализацию не отменяет, не подменяет и не предваряет усилия по достижению этой цели, а, напротив, подкрепляет и обслуживает.

На формирование зоны свободной торговли отводится порядка 10-12 лет. До истечения этого срока действует переходный период. Он вводится с момента подписания СПС-2 и оформляется отдельным протоколом. Поскольку вопросы торговой политики относятся к исключительной компетенции Европейских сообществ, утверждение протокола проводится ЕС отдельно от всего пакета договоренностей по СПС-2. Протокол приобретает юридически обязательный характер с оговоренной в нем даты вне связи с ратификацией СПС-2 всеми сторонами и не дожидаясь его вступления в законную силу.

На время действия переходного периода сохраняется асимметрия прав и обязанностей России и ЕС, позволяющая тем секторам российской экономики, которые могут серьезно пострадать в результате усиления конкуренции, приспособиться к меняющимся условиям хозяйствования. ЕС с самого начала отменяет пошлины и другие ограничительные меры в отношении доступа российских товаров на свою территорию. Россия снижает защитные барьеры в несколько приемов и полностью ликвидирует их по окончании переходного периода.

Создание зоны свободной торговли тесным образом увязывается с интеграционными процессами, протекающими на постсоветском пространстве. Она стыкуется с правовыми режимами экономического взаимодействия, устанавливаемыми в рамках ЕЭП, ЕврАзЕС и т.д. Цель – предотвратить возникновение ситуации, когда участников принуждают делать выбор между конкурирующими моделями интеграции. Интеграционные проекты на постсоветском пространстве и в ЕС конструируются в таком ключе, чтобы они не только не мешали, но и взаимно поддерживали друг друга.

Последовательность мер по формированию зоны свободной торговли выстраивается таким образом, чтобы распространить ее со временем как на территорию России и ЕС, так и, с согласия заинтересованных сторон, на соседние страны.

Термину «товар» дается расширительное толкование. Наряду с товарной продукцией под ним понимается также и предоставление услуг. Соответствующая методика уже использована российским правительством и Федеральным Собранием при подготовке новейшего законодательства о защите конкуренции⁹.

Формирование зоны свободной торговли сопутствует осуществлению других мер, призванных обеспечить построение общего экономического пространства и сближение России и ЕС по всему азимуту отношений. Благодаря этому ее формирование не становится самоцелью, а как бы вписывается в гораздо более широкий политический и экономический контекст¹⁰.

Блок программных норм, которые бы устанавливали основные этапы формирования зоны свободной торговли и определяли их основополагающие характеристики, предлагаемый для включения в СПС-2, уже подробно анализировался в российской научной литературе¹¹. Вкратце он описывается следующим образом.

Раздел III СПС «Торговля товарами» полностью пересматривается.

Он разбивается на три главы, посвященные соответственно общим положениям о взаимной торговле, режиму торговли промышленными товарами и режиму торговли сельскохозяйственной и рыбной продукцией.

В них четко оговариваются «сроки поэтапной либерализации взаимной торговли».

Вразвитие положений СПС о либерализации взаимной торговли по ст. 15 стороны вводят запрет на меры эквивалентного характера, т.е. меры, имеющие такой же эффект, что и таможенные пошлины и сборы (на импорт и экспорт), и меры, имеющие такой же эффект, что и количественные ограничения¹².

ЕС в одностороннем порядке отменяет в отношении импорта российских товаров все таможенные пошлины. Россия отменяет пошлины на производимые в ЕС товары в течение переходного периода.

Импортируемые Россией промышленные товары разбиваются на два списка. Таможенные пошлины на товары из первого списка снижаются по обычному графику, на товары из второго – существенно медлен-

⁹ См. ст. 4 Проекта № 186242-4 ФЗ «О защите конкуренции» от 9 июня 2006 г.

¹⁰ В Брюсселе и государствах – членах ЕС такой подход получил хождение в качестве концепции «зона свободной торговли плюс». См.: The Prospect of Deep Free Trade between the European Union and Ukraine, CEPS. April 2006.

¹¹ См.: Кашкин С.Ю., Калининченко П.А. Экономико-правовой аспект «проблемы 2007» в отношениях между Россией и Европейским союзом и ее решение путем модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве // Политика и право. 2006. № 1 (261). С. 11-13.

¹² Правда, в отношении рыбной и сельхозпродукции, поступающей из ЕС, насколько можно понять авторов, они предлагают, чтобы Россия пошла на отказ от мер эквивалентного характера только по прошествии некоторого отлагательного периода.

нее. Во второй список включаются т.н. «чувствительные товары», массированный приток которых на внутренний рынок повлек бы за собой подрыв позиций национальных производителей.

Похожие списки составляются в отношении рыбной и сельхозпродукции.

Глава об общих положениях регламентирует порядок введения защитных мер. В нее включаются положения о запрете новых торговых барьеров и налоговой дискриминации, оговорки о дефиците товаров, изъятиях в отношении государственной монополии и избежании монополизма. Из действующего СПС в нее переносятся положения, касающиеся демпинга, возросшего импорта и допустимых ограничений.

Подробно оговаривается совместимость учреждаемой зоны свободной торговли с иными зонами свободной торговли, таможенными союзами и трансграничными договоренностями об упрощении торговли, как уже действующими, так и теми, которые могут появиться в будущем.

С такой структуризацией процесса формирования зоны свободной торговли в целом вполне можно согласиться, внеся в нее, может быть, только несколько дополнительных уточнений. Так, авторы исходят из того, что в отношении изделий из стали, текстильной продукции, ядерных материалов и в дальнейшем будут действовать специальные режимы, оговариваемые в отдельных секторальных договорах. Тем самым эта номенклатура товаров будет выведена из-под действия общего правового режима торговли, устанавливаемого новым Соглашением, и включаемых в него положений программного характера. По сравнению с нынешней ситуацией фактически ничего не изменится. Это было бы крайне неудачно. На самом деле протекционистская защита рынка ЕС от российских товаров указанного типа давно уже стала анахронизмом. Полностью или частично Брюссель мог бы отказаться от нее совершенно безболезненно. Вопрос об ограничении числа изъятий из-под общего режима торговли, который бы предусматривался СПС-2, а лучше об их полной отмене вполне мог бы стать предметом переговоров.

Еще одно уточнение. Проведя тщательный анализ потребностей национальной экономики, вполне можно было бы пойти на составление трех, а не двух различных списков продукции, ввозимой Россией из ЕС, с тем, чтобы по ряду позиций сразу отменить таможенные

пошлины или существенно снизить их. Тем самым Россия в какой-то степени отдала бы дань принципу взаимности. В первый список вошли бы товары, массовый приток которых на внутренний рынок отвечает общественному интересу и не влечет за собой подрыв позиций национального производителя. По всей видимости, отмена или снижение пошлин могли бы затронуть в первую очередь медицинское оборудование, лекарственные препараты, высокотехнологичные средства производства. Такие меры были бы вполне уместны в отношении изделий, аналоги и заменители которых в России не производятся, беспрепятственное появление которых на внутреннем рынке не означало бы автоматического вытеснения с него отечественных товаров.

И последнее замечание, относящееся к юридической технике. Положения СПС, устраивающие обе стороны и не нуждающиеся в редакционной правке, лучше оставить так, как они есть. Переносить их в СПС-2 или дублировать не обязательно. В определенных случаях вполне достаточно ограничиться ссылкой к действующим нормам.

Но это уже вопрос из совершенно другой области. Его решение будет зависеть от того, какую юридическую связь Россия и ЕС установят между действующим СПС и СПС-2.

б. Нормы, предусматривающие возможность модернизации договорных положений и наращивания партнерских отношений без формального пересмотра Соглашения в обход процедуры ратификации.

Действующее СПС существенно отличается от того, которое было подписано в 1994 г. Россия в нем квалифицируется в качестве страны с переходной экономикой, но ЕС признал ее страной с рыночной экономикой и закрепил это положение в своем внутреннем праве. Первоначально созданная на его основе система органов двустороннего сотрудничества давно распалась. Она была серьезно модифицирована принятыми в рамках саммитов Россия – ЕС политическими декларациями. Установленные им приоритеты и области сотрудничества были основательно дополнены дорожными картами и концепциями общих пространств.

Однако недостаток всех этих модификаций регулятивной системы, базирующейся на СПС, заключается в том, что при их осуществлении договорно-правовые нормы подменяются односторонними актами, нормами политического характера или даже меморандумами о намерениях. В результате получается гетероклитный набор положений разной обязательной силы, механизм реализации которых попадает

в полную зависимость от субъективных факторов или политической конъюнктуры.

Негативный опыт, накопленный при реализации действующего СПС, следует учесть при составлении нового Соглашения. В него важно было бы с самого начала заложить определенные элементы саморазвития, механизмы упрощенной актуализации и модернизации его положений.

Прежде всего этого можно было бы добиться за счет наделения совместных органов управления общими пространствами полномочиями по принятию юридически обязывающих актов регулятивного характера в некоторых областях сотрудничества или по оговоренной номенклатуре вопросов.

Кроме того, при определении компетенции этих органов важно было бы указать, что круг вопросов, относимых к их ведению, не ограничивается только теми, которые непосредственно перечислены в Соглашении. В их компетенцию входят и любые другие вопросы, которые потребуются решить для достижения целей сближения между Россией и ЕС, формирования общего рынка, обеспечения свободы передвижения товаров, людей, услуг и капиталов и поощрения союзнических отношений.

Наконец, за этими органами следовало бы закрепить право на досрочное введение в силу отдельных перспективных положений и разделов СПС-2 и сокращение срока действия соответствующих отлагательных и переходных периодов.

Перечням властных и административных органов обеих сторон, открываемых для взаимного участия, нужно было бы придать неисчерпывающий характер, указав, что они по мере необходимости будут дополняться по взаимному согласию сторон.

Дополнительную гибкость СПС-2 могло бы придать включение в него положений, уполномочивающих компетентные органы сторон принимать по предложению совместных органов управления общими пространствами ориентиры, стратегии, имплементационные и любые другие акты, которые могут потребоваться для реализации Соглашения и достижения указанных в нем целей.

7. Нормы, перечисляющие области сотрудничества.

В принципе в таких нормах нет необходимости. Лучше в СПС-2 просто обойтись без положений, ограничивающих сферы партнерства и взаимодействия между Россией и ЕС и его государствами-членами. Можно прямо указать, что стороны устанавливают отношения парт-

нерства и сотрудничества во всех сферах, которые связаны с построением общих пространств и достижением целей свободы передвижения товаров, людей, услуг и капиталов в масштабах Большой Европы.

В таких нормах нет необходимости также потому, что большинство сфер сотрудничества раскрываются через описанные выше нормы программного характера, устанавливающие план-график осуществления интеграционных мероприятий.

Тем не менее, если в перечислении областей партнерства и сотрудничества возникнет необходимость, в СПС-2 достаточно будет поместить отсылку к дорожным картам построения общих пространств. Другой вариант – дать перечень сфер партнерства и сотрудничества и их характеристик в приложении к Соглашению.

8. Нормы, касающиеся сотрудничества в энергетической сфере.

Казалось бы, если Москве и Брюсселю удастся выйти на устраивающие их компромиссные формулировки и согласовать Протокол по транзиту и Россия вслед за этим ратифицирует Договор к Энергетической хартии, вопрос о необходимости включения в СПС-2 большого раздела, посвященного регулированию сотрудничества в энергетической сфере, будет снят. Ведь ДЭХ и ПТ устанавливают почти всеобъемлющий правовой режим доступа к энергоресурсам, торговли ими, их транспортировки, обеспечения экологической и техногенной безопасности, защиты инвестиций и разрешения споров. Если же противоречия снять не удастся, то и на успех параллельных переговоров, которые будут вестись в рамках работы над СПС-2, трудно будет рассчитывать.

С точки зрения обыденной логики, может быть, все и так. Но в сфере энергетики полагаться на нее было бы опрометчиво. В ее отношении действуют совершенно другие правила и закономерности. Здесь нужны качественно иные подходы. И для России, и для ЕС энергетика имеет критическое значение. Россия видит в ТЭК локомотив возрождения национальной экономики, инструмент восстановления своего влияния на международной арене. ЕС, напротив, крайне опасается своей энергетической уязвимости. Он хотел бы снизить свою зависимость от внешних поставок энергоносителей до минимума.

Энергетика – это та уникальная область экономической деятельности и стратегического планирования, в которой Россия и ЕС являются равновеликими партнерами. Обеспечить свою экономическую безопасность и международную конкурентоспособность, да и просто

существовать друг без друга, не договорившись о взаимном управлении взаимозависимостью в энергетической сфере, они просто не в силах. Поэтому совместная работа над СПС-2 вполне может стать привилегированной переговорной площадкой, где стороны попытались бы выйти на обширный пакет принципиально новых договоренностей¹³. Он бы шел гораздо дальше ДЭХ и корректировал устаревшую часть его принципов и норм, сформулированных тогда, когда Россия и ЕС были совсем другими. В таком пакете было бы желательно юридически описать всю совокупность асимметричных обязательств сторон. Речь могла бы идти среди прочего о формулах, типах инвестиций и технологий взамен на допуск к источникам сырья, доступе к магистральным трубопроводам взамен на доступ к распределительным сетям, гарантиях поставок в обмен на долгосрочные контракты. Сюда можно было бы включить также облегченные механизмы конвертации активов энергетических компаний на активы компаний, действующих в перерабатывающих и высокотехнологичных областях, и наоборот.

И у России, и у ЕС интерес к энергетической сфере очень большой. Председательствующая в ЕС Финляндия даже получила от своих экспертов рекомендации добиваться превращения энергодиалога в пятую дорожную карту построения общих пространств. Прорыв в юридическом оформлении стратегического партнерства между Москвой и Брюсселем в сфере энергетики дал бы серьезный импульс наращиванию взаимодействия и во всех других областях, представляющих взаимный интерес.

9. Нормы, регламентирующие порядок применения мер антикризисного регулирования.

Крупным недостатком действующего СПС является то, что он не смог предотвратить возникновения многочисленных мини-кризисов в отношениях между Россией и ЕС. Этот урок должен быть усвоен.

СПС-2 в обязательном порядке должен содержать подробное изложение согласительных процедур, обеспечивающих выявление кризисных явлений, запуск переговоров и консультаций на ранних стадиях вызревания кризиса и его урегулирование. Крайне важно, чтобы набор антикризисных процедур содержал такие, которые заканчиваются вынесением обязательных решений.

¹³См.: Фейгин В., Белова М. Транзитные положения Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) и Транзитный протокол в контексте темы энергобезопасности // Экономическое обозрение. 2006. № 4 (июль). С. 18.

Схематично антикризисные процедуры можно было бы представить следующим образом. Заседания органов антикризисного регулирования проводятся на регулярной основе для оценки существующих и потенциальных рисков. Они могут созываться дополнительно по предположению любой из сторон. Чрезвычайные заседания собираются по требованию каждой из сторон в двухдневный срок. При определенных обстоятельствах, по требованию любой из сторон на период до согласования условий урегулирования, но не больше, чем на шесть месяцев, вводятся временные или охранительные меры, необходимые для того, чтобы не допустить необратимого ухудшения отношений, необратимого изменения предмета разногласий, осуществления односторонних шагов, вызвавших возражения одной из сторон. В случае введения охранительных мер незамедлительно созывается группа высоких должностных лиц, наделяемая особыми полномочиями, и создаются поддерживающие ее антикризисные группы в Российской Федерации и Европейском союзе. Статус группы высоких должностных лиц и их полномочия определяются в Протоколе к СПС-2.

В основном тексте СПС-2 достаточно будет описать общую процедуру функционирования антикризисного механизма. Веще один отдельный Протокол можно было бы вынести порядок запуска и использования процедуры, ведущей к принятию обязательных решений. Сфера его действия, по всей видимости, будет ограничена правовыми, экономическими и техническими вопросами.

В отношении политических вопросов следовало бы подумать над целесообразностью создания принципиально нового консультативного органа в отношениях между Россией и ЕС. Он пользовался бы особым авторитетом, престижем и уважением не столько в силу возлагаемых на него полномочий, сколько в силу персонального состава. Членами такого органа стали бы отставные президенты, премьер-министры, министры иностранных дел, генеральные секретари международных организаций, выдающиеся политики и государственные деятели.

10. Нормы, регламентирующие процедуры сближения законодательства и правоприменительной практики.

Помимо создания влиятельного Совета по согласованию законодательства, в СПС-2 было бы желательно закрепить некоторый набор процедур, которые бы придали сближению рутинный характер,

вплетя его в повседневную деятельность компетентных органов России и ЕС.

В частности, в СПС-2 можно было бы включить положения относительно взаимного информирования о планах законотворческой деятельности и об обязательном направлении друг другу законопроектов, проектов регламентов и директив, поступающих на нулевое или первое чтение. В нем было бы желательно также прописать порядок рассмотрения замечаний и дополнений к законопроектам, направляемым друг другу, создания совместных рабочих групп и согласительных комиссий. Отдельно следовало бы оговорить случаи, при наступлении которых одна из сторон могла бы настаивать на их создании.

Кроме этого, должна быть урегулирована проблема взаимного признания и исполнения судебных решений. Сближение судебных систем и требований к их построению и функционированию судебных органов уже становится правовой реальностью. Следующий шаг – утвердить поэтапный план «свободного движения» судебных решений в пределах формируемого Россией и ЕС единого общеевропейского правового пространства.

Туманные перспективы согласования СПС-2

Разобранный вариант СПС-2 конструируется таким образом, чтобы отвечать объективным интересам России и ЕС. Он действительно нужен обеим сторонам для построения и обустройства стабильного, демократичного, преуспевающего и конкурентоспособного континента. Но на практике против столь амбициозного проекта будут выдвигаться тысячи возражений. Попытаемся спрогнозировать и оценить некоторые из них.

Прежде всего, не трудно предсказать скептическую реакцию представителей ЕС и государств-членов. Многие из них воспринимают Россию или делают вид, что воспринимают, как экономического карлика, развивающуюся страну и не готовы строить с Москвой равноправные отношения.

Действительно, в экономическом отношении ЕС на порядок мощнее, чем Россия. Разрыв в уровне экономического развития и масштабах экономики будет сохраняться еще длительное время.

Но надо учитывать, что ЕС еще не превратился в федеративное государство. Он лишь устанавливает общие правила игры для входящих в него государств, обеспечивает и поощряет сближение между ними. А по своему экономическому весу эти государства и Россия вполне сопоставимы.

К тому же не стоит забывать, что в области международных экономических отношений системы и органы управления взаимозависимостью давно созданы и функционируют. Их олицетворением является прежде всего Всемирная торговая организация. В ее рамках никому не приходит в голову отказываться от установления общих правил игры на основании того, что участники ВТО на практике очень разные.

Кроме того, если провести сравнение России и ЕС по несколько другому набору критериев, таких как участие в глобальной политике, военно-технический и ядерный потенциал, вклад в борьбу с распространением ОМП, международным терроризмом, организованной преступностью, членство в СБ ООН и Г8, выяснится, что разрыв между ЕС и Россией представителями Брюсселя и государств-членов несколько преувеличивается. Не стоит забывать также о таких показателях, как темпы роста, динамика развития, недооцененность российского фондового рынка, потенциал освоения колоссальных пространств и природных богатств, сильные позиции России в энергетике, космических и ядерных исследованиях и т.д.

Другой мотив, по которому часть западного истеблишмента, скорее всего, выскажется против такого СПС-2, заключается в неготовности и нежелании способствовать укреплению России. Мол, полутоталитарный Кремль, даже будучи серьезно ослабленным, и то угрожает остальной Европе энергетическим оружием, альтернативными интеграционными проектами, поддержкой одиозных режимов, односторонними действиями на пространстве СНГ, Ближнем Востоке, в Средней Азии. Окрепшая Россия будет опасна вдвойне.

Такая логика глубоко порочна. Холодная война давно закончилась. Россия никому не угрожает. И не стоит навешивать ярлыки при каждой попытке Москвы отстаивать свои национальные и экономические интересы.

Наведение порядка в стране и консолидация власти не противостоят выбору Россией демократического развития. Никаких принципиальных различий между Россией и ЕС в том, что касается понимания основополагающих ценностей, нет. Но для того, чтобы построить устойчивую сбалансированную политическую систему, отвечающую национальному опыту и традициям, требуется время. Да и настаивать на абсолютном единообразии, было бы наивно.

Сближение России и ЕС, построение общих пространств, создание эффективной системы управления ими столь же выгодны ЕС и его го-

сударствам-членам, как и России. Ни о каких односторонних преимуществах речи не идет. Говорить о чем-то другом было бы заведомым лукавством.

Окрепшая Россия, умело управляемая, притягательная для своих собственных жителей и инвесторов, поощряющая обмены между людьми, вносящая свой весомый вклад в международное сотрудничество, активно участвующая в глобальном разделении труда, конечно же, в интересах Европы. На обратном могут настаивать только те, кого не смущает порождаемый подобными высказываниями рост шовинизма, национализма и ксенофобии.

Консервативность политических установок в ЕС и его государствах-членах, да и в России тоже, инерционность мышления, расхожесть устоявшихся мифов и клише очень велики. Они являются основным препятствием на пути к разработке принципиально нового прорывного проекта СПС-2, контуры которого были намечены выше.

Но над тем, как на него выйти, надо думать. Не стоит заранее отказываться от желаемого. Важно предлагать рабочие альтернативы более простым и проходным решениям. Тогда и за СПС-2 не будет стыдно.

И еще одна группа возражений. Их суть сводится к тезису о том, что для качественно нового широкоформатного соглашения между Россией и ЕС (т.е. для СПС-2) просто не пришло время. Условия не созрели. Нет ни политической воли, ни особой заинтересованности в том, чтобы что-то менять.

Аргументов в пользу такого вывода приводится очень много. Причем как горячими сторонниками сближения между Россией и ЕС, так и его противниками, как самостоятельно мыслящими исследователями, так и приверженцами разобранных выше клише. Попробуем их суммировать.

Россия и ЕС слишком заняты своими внутренними проблемами¹⁴. Москва отодвигает на второй план любые проекты, не связанные напрямую с подготовкой к парламентским и президентским выборам 2007-2008 гг. Для нее важен только один приоритет – обеспечение преемственности нынешней политической власти в стране. К тому же вступление в ВТО явно затягивается. ЕС тоже не до крупномасштаб-

¹⁴См.: Отношения России и Европейского Союза: современная ситуация и перспективы. Ситуационный анализ под руководством С.А. Караганова. Доклад (краткое изложение), выводы и рекомендации. М., 2005.

ных внешнеполитических экспериментов. У Брюсселя слишком насыщенная внутренняя повестка дня. Он занят поисками нового равновесия между государствами-членами, отладкой механизмов принятия решений, приспособлением к императивам расширения, восстановлением доверия к европейскому проекту интеграции, к европейской модели социально-экономического развития.

В Европе нет достаточно крупных и популярных политических лидеров, которые могли бы предложить новое видение отношений между Россией и ЕС, преодолеть инерционность традиционных схем и подходов, повести за собой другие государства. Политики старой волны уходят. Их звездный час позади. Время политиков нового поколения еще не пришло.

У амбициозного проекта СПС-2 нет заказчика. В ЕС к России относятся с подозрением. Синдром противостояния до сих пор не преодолен. Россия слишком велика. Европейскому союзу ее не переварить. Европейский бизнес идти в Россию остерегается. Да и возможностей для приложения капиталов у него и без России вполне достаточно. Выигрыш, который можно получить благодаря СПС-2, не слишком очевиден и для российской политической элиты. Она только-только научилась радоваться суверенитету. Игра по общим правилам ее не очень привлекает. Она предпочитает их сама устанавливать, пускай и на ограниченной территории.

К тому же ситуация в отношениях между Россией и ЕС не самая радужная. В странах ЕС продолжается шумиха по поводу отхода России от ценностей демократии. Ряд новых членов из бывшего социалистического лагеря и Советского Союза требуют, чтобы Брюссель проводил в отношении Москвы жесткую линию. ЕС стал повитухой оранжевых революций по периметру российских границ и стремится к упрочению своих позиций в соседних с Россией странах. Он в штыки встретил новую энергетическую стратегию Москвы. Считаться с интересами России как равновеликого партнера Брюссель категорически отказывается. В свою очередь Россия, окрепшая, чуть-чуть разбогатевшая, стремительно меняющаяся, почувствовавшая вкус к самостоятельности действий и все более уверенная в своих силах, ни на какие другие партнерские отношения соглашаться более не собирается.

Но если для проекта согласования полноценного широкоформатного СПС-2 не созрели условия, если нет ни заказчика, ни исполнителя, да и вообще он никому не нужен, то и не о чем разговаривать. Соответ-

ствующие планы надо отставить в сторону, а пока заняться вещами более прозаическими – подготовкой помпезной политической декларации о стратегическом партнерстве, которая бы никого ни к чему не обязывала, но ласкала слух, и работой над секторальными соглашениями, которые бы обобщали опыт реализации дорожных карт построения общих пространств.

Приведенные аргументы выглядят весьма весомыми. С ними очень трудно спорить. Они кажутся такими правдоподобными. Из дня в день они повторяются с экранов телевизоров и со страниц печатных и электронных СМИ. Им так сложно что-то противопоставить.

И тем не менее все эти аргументы являются не более чем полуправдой.

Они находятся в разительном противоречии с проанализированными выше объективными потребностями развития России и ЕС, построения Большой Европы без разделительных линий, объединения усилий для решения общих и глобальных проблем¹⁵.

Они обслуживают достаточно конъюнктурные и легко вычисляемые интересы определенных политических кругов ЕС, государств-членов и их союзников, но быют по реальным интересам граждан России и ЕС, населения континента, миллионов и миллионов простых людей, живущих бок о бок в едином политическом, экономическом и гуманитарном пространстве.

И самое главное. Амбициозный СПС-2 позволяет дать конкретную альтернативу нынешнему неопределенному состоянию дел в отношениях между Россией и ЕС, предложить эффективный инструмент формирования будущего, выгодного всем: конкретному человеку, странам и Европе в целом.

¹⁵ Разъяснению этого посвящена Концепция модернизации Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Россией и ЕС. М.: Комитет «Россия в объединенной Европе», 2005. 30 с.