

Практика применения Соглашения о партнерстве и сотрудничестве: новое развитие¹

Энтн М.Л.*

Келлерман А.**

В последнее время в российских политических и экспертных кругах к Соглашению о партнерстве и сотрудничестве СПС между Россией и Европейскими сообществами и его государствами-членами появилась масса претензий.² СПС стали активно критиковать. О нем начали говорить как о безнадежно устаревшем документе. Раздались призывы как можно быстрее заменить его на более современный и совершенный договор.³

Однако вопрос о том, насколько эта критика является обоснованной, остается открытым. Не секрет, что она носит политически ориентированный характер и подпитывается неудовлетворенностью тем, как развиваются отношения между Российской Федерацией и Европейским Союзом.⁴ Их состояние и динамика единодушно оценивают-

¹ Статья подготовлена в соответствии с программой исследований, проводимых на основе проекта ТАСИС Российско-европейским центром экономической политики.

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

** Альфред Келлерман – бывший Генеральный секретарь Института Ассера (г. Гаага), руководитель проекта ТАСИС в Москве.

² Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (Корфу, 24 июня 1994 г.) / Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрид. лит., 2003. С. 31-76.

³ См. в частности, серию интервью в российской центральной прессе и публикаций, подготовленных Институтом Европы РАН, Комитетом «Россия в Объединенной Европе», журналом «Россия в глобальной политике», включая такие, как: Отношения России и Европейского Союза: современная ситуация и перспективы. Доклад (краткое изложение), выводы и рекомендации. Ситуационный анализ под руководством С.А. Караганова. М.: Институт Европы РАН, 2005. 27 с. ⁴ Показательно в этом отношении объяснение, даваемое председателем Комитета по международным делам Государственной Думы Российской Федерации К.И. Косачевым. Он отмечает: «Наши отношения охладели в силу того, что стороны, когда они начали сотрудничество в 1994 году и заключали соответствующее соглашение, видимо, вкладывали в свои намерения разные ожидания. Для России эти ожидания были связаны с резкой актив-

ся как не соответствующие потенциалу партнерства и сотрудничества между сторонами.⁵

Юридический анализ СПС, даваемый в отечественной и зарубежной правовой литературе, как правило, выглядит гораздо более взвешенным и сбалансированным.⁶ Это вполне естественно. Ведь Соглашение образует фундамент отношений между Россией и остальной частью Европы. Оно создает предпосылки для сближения России и ЕС, развертывания взаимовыгодной торговли и других форм сотрудничества, углубления связей между нашей страной и этой влиятельной региональной интеграционной группировкой.

Как эти предпосылки реализуются на практике – другое дело. Здесь все зависит от желания и умения сторон воплощать в жизнь заложенные в СПС возможности.

То, насколько они велики, продемонстрировало только что вынесенное преюдициальное заключение Суда ЕС по делу И. Симутенкова⁷, подробно разбираемое в настоящей статье. Прецедентное значение этого заключения очень велико. Оно вполне может стать точкой отсчета в переосмыслении роли СПС и важности правовых механизмов в регулировании отношений между Россией и ЕС. Из него с полной очевидностью вытекает, что СПС далеко выходит за рамки обычного торгового договора или межгосударственного соглашения о сотрудничестве, ограничивающихся установлением некоторого набора прав и обязанностей сторон.

зацией экономического сотрудничества, с притоком масштабных инвестиций. Для ЕС – с надеждой на ускоренную демократизацию России, на построение здесь политической системы, полностью соответствующей европейским стандартам. И со стороны ЕС, и со стороны России эти надежды остались нереализованными. Это привело к возникновению кризиса доверия». Косачев К.И. Нам больше не удастся «кокетничать» демократическим выбором // Политический журнал, № 4 (55), 7 февраля 2005 г. С. 42.

⁵ Подробнее см.: Энтин М.Л. Возможно ли сотрудничество между Россией и Европейским Союзом? // Европейская безопасность: события, оценки, прогнозы. М.: Центр по изучению проблем европейской безопасности ИНИОН, 2005. № 14. С. 4-8; Последствия расширения Европейского Союза для экономики России. М.: Национальный инвестиционный совет, 2004. 94 с.

⁶ См., например: Kellermann A.E. The impact of EU enlargement on the Russian Federation // Romanian Journal for European affairs. B., 2004. № 4. P. 5-40.

⁷ Judgment of the Court of European communities (Grand Chamber) of 12 April 2005 in Case C-265/03, reference under Article 234 for a preliminary ruling, made by the Audiencia Nacional (Spain), by decision of 9 May 2003, received on 17 June 2003, in the proceedings Igor Simutenkov v Ministerio de Education y Cultura, Real Federacion Espanola de Futbol.

СПС обслуживает общее правовое и экономическое пространство, формирующееся на его основе между Россией и ЕС. Оно непосредственно наделяет субъекты внутреннего права России и ЕС определенным набором прав. Эти права подлежат безусловной судебной защите по внутреннему праву России, ЕС и его государствам-членам. В расчете на них можно вести бизнес и планировать свою жизнь. Их вполне можно отстаивать даже тогда, когда на национальном уровне они замалчиваются и нарушаются, или тогда, когда законодатель и административные органы не спешат с принятием каких-либо актов по имплементации предписаний СПС. В случае коллизии с нормой внутреннего права положения СПС пользуются преимущественной силой.

Дело И. Симутенкова – это одновременно и упрек властным структурам России, ЕС и его государств-членов, предпринимателям и рядовым гражданам обеих сторон. Россия и ЕС приняли СПС и договорились об общих правилах игры в отношениях между собой много лет тому назад. Однако только сейчас они получили от высших судебных инстанций авторитетное разъяснение того, какова юридическая природа СПС, о каких правилах игры они договорились в середине 90-х, насколько эффективно СПС может обслуживать конкретные экономические интересы. Выходит, на протяжении всех этих лет стереотипы взаимного недоверия и подозрительности превалировали. Ткань партнерства и делового сотрудничества оставалась очень непрочной. Робким росткам интеграции так и не удалось набрать силу.

Преюдициальное заключение Суда ЕС по делу И. Симутенкова дает России и ЕС дополнительный стимул перевернуть эту не совсем удачную страницу в их взаимоотношениях. С его помощью физические и юридические лица обеих сторон получают возможность увереннее отстаивать свои экономические права, внося тем самым одновременно весомый вклад в налаживание интеграционных процессов в пределах всего континента.

Заключение открывает также благоприятные перспективы для более последовательного и поступательного продвижения по пути, намеченному дорожными картами и концепцией формирования общих пространств между Россией и ЕС.

С тем чтобы аргументировать столь высокие оценки, в настоящей статье последовательно анализируется СПС как основа регулирования отношений между Россией и ЕС и его государствами-членами, дается краткая характеристика специфики и отличительных особен-

ностей права ЕС, предопределяющих позицию Суда ЕС, предлагается подробный комментарий преюдициального заключения по делу И. Симутенкова и мнения генерального адвоката.

Правовые основы партнерства и сотрудничества

В настоящее время сотрудничество между Россией и ЕС регулируется СПС и рядом отраслевых соглашений – о стали, текстиле, науке и технике, сотрудничестве с Европолом. Достройке политико-правовой базы сотрудничества служат совместные политические заявления, декларации, программы и планы действий. Активно используются также односторонние акты, такие, например, как стратегии развития двусторонних отношений. Коллективная стратегия ЕС по отношению к России была одобрена Европейским Советом на сессии в Кельне в июне 1999 г.⁸ Ее действие было продлено спустя четыре года. Основная направленность документа – оказание поддержки проводимой Москвой политике реформ. Россия утвердила свою среднесрочную стратегию в отношении ЕС в 2000 г. В ней упор сделан на хозяйственных вопросах.⁹ Особенно большой вклад в модернизацию политико-правовой базы сотрудничества вносят совместные заявления по итогам саммитов РФ – ЕС. В них устанавливаются приоритеты и ориен-

⁸ См.: Common Strategy of the European Union on Russia (1999). http://www.delrus.cec.eu.int/en/p_244.htm; Общая стратегия 1999/414/CFSP по отношению к России (Кельн, 3-4 июня 1999 г.) / Россия и Европейский Союз: документы и материалы / Под ред. С.Ю. Кашкина. М.: Юрид. лит., 2003. С. 496-510.

⁹ В преамбуле документа четко определены его идеологическая нагрузка и целевая направленность. В ней, в частности, говорится: «Настоящая Стратегия определяет цели развития взаимоотношений России с Европейским Союзом на ближайшее десятилетие, средства их достижения и является логическим развитием общей внешнеполитической концепции России на европейском направлении, исходит из объективной потребности формирования многополярного мира, общности исторических судеб народов и ответственности государств Европы за будущее континента, взаимодополняемости их экономик. Настоящая Стратегия непосредственно увязана с концепцией обеспечения экономической безопасности страны. Основными целями Стратегии являются обеспечение национальных интересов и повышение роли и авторитета России в Европе и мире путем создания надежной общеевропейской системы коллективной безопасности, привлечение хозяйственного потенциала и управленческого опыта Европейского Союза для содействия развитию социально ориентированной рыночной экономики России, базирующейся на принципах справедливой конкуренции, и дальнейшего строительства демократического правового государства». Цит. по: «Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским Союзом на среднесрочную перспективу (2000-2010 гг.)». Текст, представленный Председателем Правительства России В.В. Путиным на саммите РФ – ЕС в Хельсинки 22.10.99.

тиры взаимодействия, краткосрочные и более отдаленные цели, сроки и методы выполнения поставленных задач. Сильно повлияло на атмосферу и перспективы двусторонних отношений Совместное заявление о расширении ЕС и отношениях между РФ и ЕС, подписанное министрами иностранных дел России и 25 стран Европейского Союза в Люксембурге 27 апреля 2004 г.¹⁰ В нем закреплены обязательства ЕС по учету российских экономических интересов, затрагиваемых расширением Союза. Из односторонних актов наибольшее значение имело решение ЕС, принятое в 1998 г., предоставить России статус страны с рыночной экономикой и закрепить его во внутреннем законодательстве Европейского Сообщества.

Но ядром правового регулирования отношений между Россией и ЕС и его государствами-членами, включая когорту новых членов, конечно же, является СПС. Соглашение подписано в 1994 г. Вступило в силу в 1997 г. Оно заключено на 10 лет с возможностью продления. На его основе был сформирован разветвленный механизм политического диалога и реализации взаимных договоренностей. Его верхним этажом служат регулярные встречи на высшем уровне. Они проводятся дважды в год между Президентом России и меняющимся председательством ЕС и Председателем ЕК по формуле «1+2». Периодически Президент России приглашается на заседания в рамках Европейского Совета или сам организует встречи в более широком формате. Чрезвычайно большое влияние на развитие отношений между Россией и ЕС оказали встречи в Санкт-Петербурге и Москве, приуроченные к празднованию юбилея нашей северной столицы и 60-летию победы над фашизмом. Вплоть до 2004 г. механизм включал также встречи на уровне министров в формате Совета сотрудничества, старших должностных лиц, проводящих заседания Комитета сотрудничества, парламентских делегаций, собирающихся на заседания Комитета парламентского сотрудничества, и многочисленных экспертных групп. Почти через десять лет после подписания СПС ему, по решению лидеров России и ЕС, придается несколько больший динамизм и действенность. 27 апреля 2004 г. проводится первое заседание Постоянного совета партнерства в формате встречи министра иностранных дел России с коллегами из 25 стран ЕС.

По своему юридическому содержанию СПС приближается к европейским договорам ЕС, заключенным Брюсселем с ассоциированными-

¹⁰ Joint Statement on EU Enlargement and EU – Russia Relations, adopted on April 27, 2004.

ми членами и государствами – кандидатами на вступление. Только вместо перспективы вступления в Европейский Союз – отличительной черты таких договоров – в нем предусматривается возможность создания впоследствии зоны свободной торговли. Решения саммитов о создании четырех совместных пространств и осуществлении дорожных карт, прокладывающих путь к их построению, подправляют СПС и в этом отношении. В соответствии с ними стороны должны разработать и реализовать комплекс мер, необходимых для движения к совместному «открытому и интегрированному рынку», «сближению и постепенной интеграции социальных и экономических структур».¹¹ Если понадобится, ими будут согласованы дополнительные протоколы к СПС или самостоятельные правовые инструменты, когда для этого возникнут необходимые предпосылки. Но это в будущем. Пока СПС полностью сохраняет свою роль в качестве важнейшего юридически обязывающего двустороннего и одновременно многостороннего документа.

Главное достоинство Соглашения состоит в том, что оно закладывает твердые и стабильные правовые основы взаимодействия между Россией и ЕС в области торговли товарами и услугами, взаимного доступа на рынки и учреждения компаний. Согласно СПС, Россия в отношениях с Европейским Союзом получает выгоды и преимущества, предусматриваемые членством в ВТО, задолго до вступления в эту организацию. В Соглашении найден разумный баланс между использованием применительно к различным сферам регулирования таких режимов, как режим наибольшего благоприятствования, национальный режим и режим изъятий из правила взаимности. СПС устанавливает правовые рамки межотраслевого сотрудничества в области промышленной политики, добычи полезных ископаемых, энергетики, атомной промышленности, сельского хозяйства, транспорта, связи, банковского и таможенного дела, туризма, использования космического пространства и некоторых других. Оно создает правовые предпосылки для сотрудничества в области инвестиций, государственных закупок, унификации стандартов, защиты потребителей, науки и техники, образования, культуры, статистики, информатики, экологии, а также в социальной сфере. На базе СПС утверждены программы совместной работы правоохранительных органов России и ЕС. В соответствии с ними развернуто взаимодействие в борьбе с терроризмом, незакон-

¹¹ Концепция общего европейского экономического пространства (ОЕЭП). (Приложение 1), Италия, Рим, 6 ноября 2003 г. <http://www.in.mid.ru/us-dos.hsf>.

ным оборотом наркотических и психотропных веществ, отмыванием денег, контрабандой, нелегальной иммиграцией, другими видами международной преступности. Статья 55 СПС закрепляет «мягкое» обязательство России стремиться к постепенному достижению совместимости национального законодательства с правом ЕС.

Спящее Соглашение

Анализируя отношения между Россией и ЕС, все специалисты отмечают, что для них характерны постоянно возникающие сложности, недопонимание и даже столкновения. Объяснения этому даются разные. Одни ссылаются на имперский характер проводимой ЕС внешней и внутренней политики. Другие утверждают, что Россия и ЕС пока так и не определились с тем, какими они хотят видеть свое сотрудничество в будущем, они просто не имеют четко установленных стратегических целей в отношении друг друга. Третьи с огорчением констатируют непоследовательность и противоречивость действий федеральных властей.

Вместе с тем многие политики и эксперты обращают внимание на другие моменты. Для них совершенно очевидно, что реальное взаимодействие между Россией и ЕС началось совсем недавно. Как только Москва и Брюссель перешли от громких деклараций к конкретным делам, немедленно выявились различия в интересах.¹² Научиться отстаивать и согласовывать эти интересы – важная задача на будущее. Сегодня, между тем, отсутствие развитой системы управления двусторонними связями, настоящего политического сотворчества, вовлеченности в процессы подготовки и принятия значимых решений приводит к тому, что почти любые естественные и нормальные трения в отношениях между сторонами чреваты кризисом.

Значительная часть вины, по их мнению, лежит якобы на СПС. Мол, перечисленные выше достоинства Соглашения эфемерны. Они существуют лишь в воображении юристов. На практике большинство его экономических положений не работает. Закрепленные в нем политические и организационные решения устарели.

¹² Особенно подробно об этом пишет один из ведущих российских европеистов в многочисленных работах, посвященных динамике отношений между Россией и ЕС, СПС, европейскому строительству. См. статьи, доклады и другие публикации Ю.А. Борко в изданиях Института Европы РАН, Ассоциации европейских исследований (АЕВИС), Комитета «Россия в Объединенной Европе».

СПС писалось под совершенно другую реальность, утверждают критики документа. Россия была слаба и безвольна. Она находилась в системном кризисе. Производство падало. Заводы и фабрики стояли. Экономика разваливалась. Внешний долг стремительно нарастал. Страна находилась в самом начале долгого и мучительного пути, ведущего к формированию надежных государственных структур, рыночной экономики, действенной правовой системы. По многим вопросам внешней политики и внутреннего развития она выступала в качестве ведомого. Сейчас совершенно другое дело. Россия окрепла. И политически, и экономически. Она в состоянии вносить все более весомый вклад в решение международных и глобальных проблем, все более уверенно и последовательно отстаивает свои национальные интересы, как она их понимает. Акцент на поддержку российских реформ и политики демократизации, прослеживающийся в СПС, некоторый патронаж России и политического развития страны со стороны ЕС сегодня неуместны. Сейчас, мол, требуется другое – эффективное правовое обеспечение как равноправного партнерства, так и взаимодействия при решении всего набора международных и внутренних проблем, общих для обеих сторон.

За время, прошедшее с начала 90-х годов, и ЕС существенно изменился. Тогда Европейские сообщества еще только дотраивались новыми областями политики и формами сотрудничества.¹³ ЕС теперь совсем другой и по своему численному составу, и по сферам компетенции. Построен Экономический и валютный союз. Введена единая валюта. Все более внятной и всеохватывающей становится общая внешняя политика и политика безопасности. Стремительно развивается общая европейская политика в области безопасности и обороны. Набирает обороты построение пространства свободы, безопасности и законности. ЕС все увереннее превращается в глобального игрока.

Отношениям Москвы и Брюсселя нужна такая договорная база, которая отражала бы эти изменения, учитывала растущий потенциал сотрудничества, отвечала новым императивам экономического взаимодействия и противостояния глобальным вызовам, обеспечивала бы в какой-то степени совместное управление транснациональными процессами. Однако СПС безвозвратно погрязло в прошлом.

Соображения вполне резонные. С большинством из них, особенно с теми, которые касаются эволюции России и ЕС и новых потребнос-

¹³ См. статью 1 (бывшую ст. А) Договора о Европейском Союзе.

тей правового обслуживания партнерства и сотрудничества, вполне можно было бы согласиться.

Однако при ближайшем рассмотрении этих вроде бы верных критических замечаний, высказываемых в адрес СПС, выясняется, что они по большей части бьют мимо цели. Ведь СПС давно уже не действует в своем первоначальном виде. Отдельные его разделы и положения подправлены принятыми за последнее время двусторонними политико-правовыми решениями и односторонними актами. Особенно большую роль в обновлении и модернизации СПС сыграли решения саммитов Россия – ЕС, в том числе о перестройке системы управления двусторонним сотрудничеством и создании четырех общих пространств. Так, одобренные ими концепция общего европейского экономического пространства и дорожные карты ориентируют на создание в перспективе рынка трансграничной торговли товарами и услугами, свободные учреждение и деятельность компаний, движение капитала и перемещение физических лиц. Достижению этих целей должны способствовать такие факторы, как «более тесное и структурированное взаимодействие между соответствующими институтами, как государственными, так и частными», облегчение торговли и инвестирования, взаимное открытие рынков, кооперация, развитие инфраструктурных систем, «высокий уровень сближения в области законодательства и правил регулирования», включая «совместимую административную практику».¹⁴ Кроме того, дополнительную динамику СПС придали односторонние решения сторон, по обоюдному согласию корректирующие его содержание.¹⁵

Надо признать, что СПС нисколько не препятствует ни переналадке механизмов сотрудничества, ни созданию общих пространств, ни углублению партнерских отношений между Россией и ЕС и их превращению со временем в реальное стратегическое партнерство. Более того, Соглашение способствует движению в этом направлении. Показательно и то, что Москва и Брюссель договорились строить пространства на базе СПС. По мере интенсификации сотрудничества и в случае необходимости к нему могут прилагаться дополнительные протоколы. Не исключена и разработка отдельных соглашений. В перспективе

¹⁴ Концепция. Там же.

¹⁵ В качестве примера, как отмечалось выше, можно сослаться на акты вторичного законодательства ЕС, определяющие Россию, во изменение соответствующих положений СПС, как страну с рыночной экономикой.

правовой режим, формируемый под общие пространства, станет более выгодным для сторон и более либеральным. Со временем возможна замена СПС на договор нового поколения.

По мнению российских политиков и экспертов, он мог бы принять форму договора о стратегическом партнерстве. В документе был бы сделан акцент на равенстве сторон, углубленном политическом диалоге, оптимизации органов управления интеграционными процессами, совместной борьбе с глобальными вызовами, стоящими перед человечеством. Он бы отражал ту роль, которую Россия и ЕС играют в мировой политике. Брюссель, со своей стороны, склоняется к тому, чтобы не спешить. Для него важна прежде всего стабильность в регулировании двусторонних отношений. Предпочтение отдается им заключению в более отдаленной перспективе типового соглашения о добрососедстве, отвечающего приоритетам проводимой ЕС европейской политики добрососедства, учитывающего вместе с тем специфику, масштабы и интенсивность двусторонних связей.

Очень весомым остается обвинение СПС в том, что многие из включенных в него положений не применяются. По разным подсчетам, количество «спящих» статей превышает половину. Во всяком случае, не менее трети предписаний, содержащихся в Соглашении, можно отнести к разряду мертвых.

Весьма возможно, что ситуация обстоит именно таким образом. Однако на практике приведенные суждения очень сложно проверить. Крупных самостоятельных исследований эффективности СПС с использованием эконометрических, сравнительно-правовых и матричных методов в нашей стране не проводилось.¹⁶ Данные о движении капитала, миграционных потоках, создании дочерних предприятий и филиалов, судебная и арбитражная статистика носят разрозненный характер.

Поэтому сходу надо сделать две оговорки. Во-первых, часть положений СПС можно отнести к разряду мертвых лишь условно. Это касается всех тех статей, которые стороны намеренно обновили или вывели из оборота. Они заменены или модифицированы двусторонними и односторонними актами либо по обоюдному согласию, либо во исполнение достигнутых между Москвой и Брюсселем договоренностей.

Во-вторых, многие положения СПС не применяются или используются лишь частично и время от времени либо из-за отсутствия поли-

¹⁶ В рамках программы ТАСИС, применительно к своим странам, они делались по заказу правительств отдельных стран СНГ, в частности Украины и Казахстана.

тической воли, либо в силу незнания заложенного в них потенциала сотрудничества, либо по причине неумения воспользоваться скрытыми в них возможностями или элементарного взаимного недоверия. На это со всей очевидностью указывает преюдициальное заключение по делу И. Симутенкова.

А раз так, дело не в том, что СПС якобы страдает врожденными недостатками, серьезно устарело и не соответствует современным требованиям обслуживания отношений между Россией и ЕС, или не столько в этом. Проблема заключается в том, что Россия и ЕС, все субъекты внутреннего права сторон используют потенциал СПС явно недостаточно.

А ведь внутреннее право России и ЕС дает им для этого самые широкие возможности.

Действие СПС во внутреннем праве сторон

Устанавливая взаимные права и обязанности России и Европейского Союза, СПС одновременно наделяет широким набором экономических прав частных лиц и предпринимателей обеих сторон и предписывает властям заботиться об их соблюдении. Таким образом, с юридической точки зрения, для оптимальной имплементации Соглашения нужны три ингредиента.

Первый из них состоит в той или иной степени включенности СПС во внутреннее право сторон. Второй связан с презумпцией того, что, заключив Соглашение и создав систему управления и контроля за его реализацией, Москва и Брюссель должны были бы денно и нощно заботиться о том, чтобы оно работало. Для этого у них есть практически неограниченный набор инструментов. В их числе согласование актов, принимаемых в развитие отдельных положений СПС, создание органов и структур, которые бы обслуживали имплементацию Соглашения, утверждение проектов и программ, направленных на его реализацию. Третий ингредиент заключается в желании и готовности физических и юридических лиц обеих сторон строить свои деловые отношения на базе СПС, добиваясь защиты своих прав и интересов, гарантируемых Соглашением, когда это необходимо, в судебном порядке.

К сожалению, за все годы партнерства и сотрудничества вклад государственных структур и органов управления в конкретизацию положений СПС, принятие документов, обслуживающих их имплементацию, и создание необходимых для этого механизмов был минималь-

ным. Соглашение вступило в силу по ряду причин почти через три года после его подписания. Но и после завершения необходимых внутренних процедур оно так и не обросло мощной порослью многосторонних и двусторонних документов вторичного права, развивающих его положения и гарантирующих их реализацию. Стороны сделали для этого очень мало. Похоже, до последнего времени они даже и не ставили такой задачи перед органами управления партнерством и сотрудничеством.

Пренебрежительное обращение с СПС, нередко демонстрировавшееся Москвой и Брюсселем, превращение Соглашения в заложника противостояния, к которому они периодически скатывались, или просто политической конъюнктуры, отсутствие актов имплементации не могли не наложить соответствующий отпечаток на отношение к нему со стороны субъектов внутреннего права России и ЕС. СПС воспринималось ими, скорее, как рамки межгосударственных связей, самые общие и абстрактные, нежели инструмент, на который они могли бы полагаться, планируя свою деятельность или отстаивая свои интересы. Случаи подачи исков в суды России, ЕС и его государств-членов по поводу нарушения их прав, гарантируемых СПС, оставались более чем редкими и разрозненными.

Правда, объяснять скептическое отношение к возможности отстаивать свои права и интересы в суде с опорой на СПС со стороны физических и юридических лиц из стран ЕС, работающих или ведущих свой бизнес в России, одним лишь неверием в этот документ было бы неправильным. По всей видимости, скептицизм усиливается еще рядом факторов. Среди них можно назвать общее недоверие к российской судебной системе, распространенное на Западе, а также убежденность в том, что в отсутствие вторичного законодательства, актов имплементации, авторитетных разъяснений, имеющих квазинормативный характер, обосновывать свою позицию ссылками на международное соглашение в российских судах заведомо бессмысленно. Информация о прямом применении норм международного права во внутреннем праве России на Западе практически отсутствует.

Не лучше обстояло дело до недавнего времени и в странах ЕС. Судебные решения, связанные с применением СПС, оставались очень и очень редкими. Общественного резонанса они почти не имели. Погоды не делали. В качестве прецедента фактически не рассматривались.

На это указывает, в частности, история с делом, выигранным в испанском суде несколько лет тому назад российским футбольным легионером Валерием Карпиным. Если бы не последующее дело И. Симутенкова и проявленная им настойчивость, то о выигрыше вскоре бы все забыли, а национальные суды стран ЕС его благополучно похоронили.

В обоих случаях фабула очень похожа. Будучи приглашенными играть в испанские клубы, российские футболисты автоматически попадали под действие правил и ограничений, установленных местными футбольными властями. Ограничения были весьма болезненными. Они влияли на социальный статус футболистов, мешали им нормально работать, чувствительно сказывались на их финансовом положении. Россияне попытались против них восстать. В этих целях они попробовали воспользоваться юридическими возможностями, потенциально заложенными в СПС.

Правовой статус футболистов, играющих в испанских клубах, в том числе и иностранных легионеров, подробно регламентирован Общими правилами, принятыми Королевской федерацией футбола Испании (КФФИ)¹⁷. Ими предусматривается лицензионный порядок предоставления права на отправление профессии футболиста. Ими устанавливаются также различные типы лицензий, наделяющие их обладателей различным объемом прав.

Так, п. 2 ст. 129 Общих правил гласит, что «лицензия футболиста является документом, выданным КФФИ, в соответствии с которым игрок наделяется правом заниматься данным видом спорта в качестве члена федерации и может выставляться на матчи и принимать участие в официальных соревнованиях в качестве игрока, принадлежащего к определенному клубу». Наиболее значимыми официальными соревнованиями, заслуживающими упоминания, являются национальные чемпионаты первой лиги и второго дивизиона, королевский кубок и суперкубок. Чтобы участвовать в них, игрок должен получить от федерации соответствующую лицензию.

Вместе с тем ст. 173 Правил устанавливает, что, за определенными, специально оговоренными в них исключениями, лицензия на отправление профессии футболиста выдается только гражданам Испании или

¹⁷ Испанское название Real Federacion Espanola de Futbol звучит по-английски как Royal Spanish Football Federation. На русский оно может быть переведено также как Испанская королевская футбольная федерация. Такое название встречается в отдельных российских спортивных и общеполитических изданиях. См., например: Энтин М., Келлерман А. Новое вино в старых добрых мехах // Европа, № 4 (49), апрель, 2005. С. 8-10.

приравниваемым к ним лицам. В ней, в частности, говорится, что, как общее правило, «с тем, чтобы быть зарегистрированным в качестве профессионала и получить профессиональную лицензию, футболист должен в обязательном порядке состоять в гражданстве Испании или одной из стран, входящих в Европейский Союз или Европейское экономическое пространство».

Исключения перечислены в ст. 176 Правил. Но, как и любые исключения, они сформулированы в сугубо рестриктивном ключе. Конечно же, они не дают местным клубам свободы рук в найме иностранцев, т.е. выходцев из стран, не входящих в ЕС. Точно так же, легализация исключений не означает, что легионеры приравниваются по своему статусу к местным футболистам, что за ними признается такой же или хотя бы сходный объем прав, хотя используемая фразеология и может вводить в заблуждение. Пункт 1 ст. 176 предусматривает: «Клубам, допущенным к участию в официальных профессиональных соревнованиях на национальном уровне, разрешается регистрировать иностранных игроков из стран-нечленов в количестве, определяемом соответствующими соглашениями, заключаемыми между КФФИ, Национальной лигой профессионального футбола¹⁸ и Ассоциацией футболистов Испании¹⁹. Этими же соглашениями регламентируется число таких футболистов, которые могут быть выставлены одновременно на один и тот же матч». В п. 5 ст. 176 указывается, что игроки, должным образом зарегистрированные своими клубами в соответствии с этими соглашениями, «становятся членами федерации, пользуются точно такими же правами и несут точно такие же обязанности, как и игроки, зарегистрированные на основе общих правил, и подпадают под действие тех же самых положений». Но количество легионеров для команд первой лиги в сезоне 2000/2001 года не должно превышать пяти, на протяжении трех последующих сезонов – четырех и в сезоне 2004/2005 года – трех. Аналогичные цифры для второго дивизиона составляют четыре, три и два. При этом клубам первой лиги разрешается выставлять одновременно на одну и ту же игру не более трех легионеров, а клубам второго дивизиона – сначала по три, а с сезона 2002/2003 года – не более двух человек.

¹⁸ Liga Nacional de Futbol Profesional. В переводе на английский – National Professional Football League.

¹⁹ Asociacion de Futbolistas Espanoles. Или по-английски – Association of Spanish Footballers.

Первым российским легионером, постаравшимся вывести себя из-под действия ограничений, накладываемых Общими правилами КФФИ, стал Валерий Карпин. На основании положений СПС о недопустимости дискриминации в отношении граждан Российской Федерации он потребовал, чтобы ему были предоставлены такие же условия работы и выдана такая же профессиональная лицензия, что и гражданам стран ЕС и ЕЭП. Последовал отказ. Тогда В. Карпин обжаловал вынесенные в его отношении решения как противоречащие СПС. И выиграл дело.

23 ноября 2000 г. Социальный суд № 15 города Мадрида удовлетворил его иск против футбольного клуба «Сельта» из Виго²⁰, КФФИ, Национальной лиги профессионального футбола и Генерального прокурора. Суд отменил опротестованные Карпиным решения и потребовал прекратить дискриминацию, препятствующую истцу предоставлять услуги в качестве профессионального футболиста на тех же основаниях, что и спортсменам Испании и других стран – членов ЕС.

Выводы, сформулированные испанским судом, явились настоящим прорывом. Они могли бы иметь колоссальное значение для всех российских граждан, работающих за рубежом, и граждан стран ЕС, находящихся в России, в целом для развития сотрудничества между Россией и ЕС. Они могли бы способствовать утверждению новой юридической реальности в отношениях между Москвой и Брюсселем.

Но для этого требовалось, чтобы одиночное судебное решение было подхвачено другими судебными инстанциями. Нужно было, чтобы сформировалась устоявшаяся практика, чтобы она вышла за пределы одного государства и получила распространение в пределах ЕС. Важно было, чтобы судебные и административные органы всех государств – членов ЕС признали за ним характер судебного прецедента.

Этого не произошло. Когда другой российский легионер Игорь Симутенков, поддержанный своим клубом, попробовал повторить опыт своего коллеги, он натолкнулся на гораздо более жесткое сопротивление местных футбольных властей. Проиграв дело в суде первой инстанции, они сумели выиграть его в вышестоящем административном суде.

После этого на перспективе использования СПС в целях защиты обслуживаемых ими прав и интересов можно было бы поставить крест, если бы не готовность И. Симутенкова идти до конца, о чем рассказывается ниже.

²⁰ Футбольный клуб *Celta de Vigo*.

Столь редкая, разрозненная, неустоявшаяся судебная практика, конечно же, не способствовала утверждению доверия к СПС.

Но ни она, ни пассивность физических и юридических лиц России и стран ЕС, ни флуктуации политических отношений между Москвой и Брюсселем никогда не перечеркивали и не могли изменить тот непреложный факт, что СПС является частью внутреннего права России и ЕС и занимает в их иерархии господствующее положение. Другие условия эффективного применения Соглашения могли отсутствовать. Но на колоссальный потенциал СПС они не влияли. Он всегда был под рукой. Просто оставался в дремлющем состоянии. Его объективное существование предопределялось и предопределяется внутренними качествами, имманентно присущими правовой системе России и ЕС, самим характером интеграции Соглашения в эти правовые системы.

В соответствии со ст. 15 Конституции Российской Федерации СПС является частью ее национальной правовой системы. Положения СПС имеют преимущественную силу по сравнению с противоречащими им положениями национального законодательства и подзаконных актов.²¹

Точно так же Соглашение является частью внутреннего права Европейского Союза – согласно его устоявшейся правовой традиции. Положениям СПС, реализация которых не требует дополнительных мер на национальном уровне, присущи все те же характеристики, что и другим источникам права ЕС. Это означает, что они обладают прямым действием, непосредственно включаются во внутреннее право государств-членов, обладают преимущественной силой, пользуются судебной защитой.²²

Теоретически любой человек или частная фирма из России, работающие в странах ЕС, могут отстаивать права, закрепляемые за ними СПС, в любом национальном суде государств-членов.

Преюдициальное заключение Большой палаты Люксембургского Суда по делу C-256/03 от 12 апреля 2005 г. превращает теорию в реальность. Оно выводит тот большой потенциал, которым обладает СПС, из дремотного состояния, в котором он до сих пор пребывал. Заключение, создавая столь необходимую для отношений между Россией и ЕС

²¹ Обстоятельные разъяснения по этому поводу даются в ряде постановлений Пленумов Верховного Суда Российской Федерации.

²² Всесторонний анализ качественных характеристик права Европейского Союза, необходимый для понимания того, что означает признание СПС в качестве одного из его источников, см.: Европейское право: Учебник для вузов. 2-е изд., испр. и доп. / Под ред. Л.М. Энтина. М.: НОРМА, 2005.

ситуацию правовой определенности, может дать серьезный импульс практическому применению СПС. Разъяснения, данные Большой палатой Люксембургского суда в преюдициальном порядке национальному суду относительно того, как следует применять соответствующие положения СПС, имеют обязательную силу для всех судебных инстанций стран-членов.

Вопросы права, поднимаемые в преюдициальном заключении по делу И. Симутенкова

Как уже подчеркивалось ранее, дело Игоря Симутенкова по существу повторяет разобранный выше дело Валерия Карпина. Однако его рассмотрение оказалось намного более сложным и длительным. Оно прошло все возможные судебные инстанции. То, что по его поводу высказался Суд ЕС, неизмеримо подняло ставки в игре, начатой истцом. Правовое значение дела и, главное, обкатанной при его рассмотрении правовой аргументации выросли на порядок.

Все началось несколько лет тому назад. И. Симутенков жил в Испании и выступал за испанский футбольный клуб «Депортиво» г. Тенерифе²³. Он имел контракт с командой и должным образом оформленные вид на жительство и работу в Испании. Однако выступать он мог лишь в рамках ограничений, предусмотренных полученной от КФФИ профессиональной лицензии для игроков из стран, не входящих в ЕС и ЕЕП. В частности, он не всегда имел возможность выступать в соревнованиях. Согласно Общим правилам КФФИ, его команда была не вправе выставлять на официальные матчи одновременно всех играющих в ней иностранных легионеров.

При поддержке команды И. Симутенков попробовал поменять имеющийся у него документ на лицензию, которая выдается футболистам из стран ЕС. Как и Валерий Карпин, в обоснование своего ходатайства он ссыался на соответствующие положения СПС.

Как и В. Карпин, он получил отказ. В его обоснование федерация ссылалась на соответствующие положения Общих правил и соглашение, заключенное ею с Национальной лигой профессионального футбола²⁴. Стол-

²³ Club Deportivo Tenerife.

²⁴ Т.н. Соглашение от 28 мая 1999 г. На него дается прямая ссылка в п. 2 ст. 176 Общих правил. В нем закрепляется предельная численность легионеров, которые могут выступать за испанские клубы обоих дивизионов и одновременно выставляться на один и тот же матч в сезонах с 2000/2001 по 2004/2005 гг.

кнувшись с отказом, И. Симутенков не смутился. Следуя дорожкой, проторенной В. Карпиным, он подал иск на федерацию и Министерство образования и культуры в Социальный суд № 3 г. Санта Крус де Тенерифе и выиграл дело. В постановлении от 19 апреля 2001 г. суд признал, что, как гражданин России, истец не должен подвергаться никакой дискриминации по признаку гражданства в том, что касается условий труда.

Однако постановление было опротестовано по формальным основаниям и в законную силу так и не вступило. Верховный суд Испании передал иск на рассмотрение Центрального суда по административным спорам. В итоге, спустя почти полтора года, решением от 22 октября 2002 г. претензии российского футболиста были отвергнуты. Тогда И. Симутенков подал апелляцию в Палату по административным спорам Верховного суда. 4 марта 2003 г. тот, в свою очередь, обратился с запросом в Суд ЕС ввиду необходимости применить положение СПС, имеющее во внутреннем праве Испании статус нормы права Европейского Союза, и неясности его правового содержания.

Испанское правосудие интересовало, вправе ли спортивная федерация применять к российскому спортсмену, на законных основаниях играющему за испанский футбольный клуб, ограничение, распространяющееся на граждан третьих стран. В запросе конкретно ставился вопрос о том, не противоречит ли применение лимита на иностранных легионеров к российскому спортсмену ст. 23 СПС.

11 января 2005 г. Большая палата Люксембургского Суда заслушала мнение своего генерального адвоката Кристины Стикс-Хакль, которой было поручено дело.²⁵ Генеральный адвокат пришла к заключению, что противоречит. В обоснование сделанного ею вывода К. Стикс-Хакль тщательнейшим образом проанализировала юридическую природу СПС, провела сопоставление ст. 23 со сходными положениями европейских договоров ЕС и его учредительных договоров, разобрала мельчайшие нюансы правовых вопросов, возникающих в связи с действием ст. 23 во внутреннем праве ЕС.

12 апреля 2005 г. Большая палата поддержала мнение своего генерального адвоката. Прделанная К. Стикс-Хакль работа позволила Суду ЕС сосредоточиться на двух принципиальных вопросах. Прежде всего, Суд установил, что субъективные права, возникающие на основе ст. 23, подлежат судебной защите. Дав позитивный ответ на этот воп-

²⁵ Приложено к решению Суда.

рос, Суд далее прояснил, каково юридическое содержание этих прав.

Пункт 1 ст. 23 СПС гласит: «При соблюдении законов, условий и процедур, действующих в каждом государстве-члене, Сообщество и его государства-члены обеспечивают, чтобы режим, предоставляемый российским гражданам, принятым на работу на законных основаниях на территории какого-либо государства-члена, не содержал никакой дискриминации по признаку гражданства в том, что касается условий труда, вознаграждения или увольнения, по сравнению с его собственными гражданами».

Посчитав текстуальный анализ п. 1 ст. 23, проведенный генеральным адвокатом, и сделанные ею выводы относительно целей и характера СПС достаточно убедительными, Суд ЕС солидаризировался с ее мнением о прямом действии содержащихся в нем положений. Он установил, что ст. 23 «содержит ясные и четкие обязательства, имплементация или действительность которых не зависят от того, будут ли приняты какие-либо последующие меры»²⁶. В соответствии с устоявшейся практикой, подтверждаемой рядом недавних решений,²⁷ такие обязательства должны рассматриваться как обладающие прямым действием во внутреннем праве ЕС.²⁸ На основании этого Суд заключил: «Из формулировок, использованных в п. 1 ст. 23 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Сообществами и Россией, вытекает, что включенное в него положение закрепляет в ясных, конкретных и безусловных терминах запрет, препятствующий какому-либо государству-члену осуществлять дискриминацию российских трудящихся по признаку гражданства по сравнению с его собственными гражданами в том, что касается условий труда, вознаграждения или увольнения»²⁹. Под запрет дискриминации подпадают действия в отношении всех лиц, состоящих в российском гражданстве и принятых на работу на законных основаниях на территории какого-либо государства-члена.³⁰ Он накладывает на государства четкое обязательство в том, что

²⁶ Judgment of the Court of European communities (Grand Chamber) of 12 April 2005 in Case C-265/03, para. 21. P. 3.

²⁷ Большая палата, в частности, сослалась на следующие решения: Judgments in Case C-63/99 Gloszczuk [2001] ECR I-6369, para. 30, and in Case C-171/01 Wahlergruppe Gemeinsam [2003] ECR I-4301, para. 54.

²⁸ Judgment of the Court of European communities (Grand Chamber) of 12 April 2005 in Case C-265/03, para. 21. P. 3.

²⁹ Ibid., para. 22.

³⁰ Ibidem.

касается достижения конкретного результата. Данному обязательству в силу самой его природы, как указывается в ряде предшествующих решений,³¹ корреспондирует субъективное право добиваться в суде отмены актов дискриминационного характера, для чего каких-либо обеспечивающих его мер имплементации не требуется.³²

КФФИ и поддержавшее ее правительство Испании настаивали на том, что требование равного обращения с гражданами России в том, что касается условий труда и т.д., такого же, как и с гражданами ЕС, закрепленное в п. 1 ст. 23, не может рассматриваться как безусловное. Ведь в начале п. 1 ст. 23 поставлена существенно ослабляющая его формула, согласно которой ЕС и его государства-члены предоставляют россиянам режим недискриминации только «при соблюдении законов, условий и процедур, действующих в каждом государстве-члене».

К тому же СПС ставит соблюдение этого требования в зависимость от разработки последующих мер по имплементации. Соответствующие задачи поставлены перед Советом сотрудничества. В ст. 27 СПС прямо указывается: «Совет сотрудничества принимает рекомендации по вопросам применения ст. 23 и 26 настоящего Соглашения»³³.

Кроме того, СПС предоставляет ЕС и его государствам-членам широкие возможности для маневра. Они могут сами определять то, как, каким образом и в какой степени обеспечивать его применение. На действие национального законодательства в том, что касается регламентации пользования правами, вытекающими из Соглашения, накладываются самые мягкие, почти что символические ограничения. На это указывают положения ст. 48 Соглашения. В ней устанавливается: «Для целей настоящего раздела ничто в Соглашении не препятствует Сторонам применять их законы и иные нормативные акты, касающиеся въезда, пребывания, работы, условий труда и учреждения физических лиц и поставок услуг, при условии, что при этом они не применяют их таким способом, который аннулирует или ограничивает преимущества, получаемые любой Стороной в силу отдельного

³¹ В этом отношении Суд ЕС отсылает к следующим своим решениям: *Judgments in Case C-162/00 Pokrzeptowicz-Meyer* [2002] ECR I-1049, para. 22, and in *Case C-171/01 Wahlergruppe Gemeinsam* [2003] ECR I-4301, para. 58.

³² *Ibid.*, para. 23

³³ В ст. 26 уточняется: «Совет сотрудничества рассматривает, какие улучшения, совместимые с международными обязательствами Сторон, включая те из них, которые содержатся в документе Боннской конференции СБСЕ, могут быть созданы для условий деятельности предпринимателей».

положения настоящего Соглашения. Вышеуказанное положение не наносит ущерба применению ст. 46».

В ст. 46 СПС такие ограничения вообще снимаются. Статья 46 гласит:

«1. Положения настоящего раздела применяются с учетом ограничений, оправданных по причинам общественного порядка, общественной безопасности или общественного здоровья.

2. Они не применяются к деятельности, которая на территории любой Стороны связана, даже время от времени, с исполнением официальных полномочий».

Аргументы защиты Суд ЕС не убедили. Напротив, вслед за Европейской Комиссией, твердо поддерживавшей позицию истца по основному делу, Суд особый упор сделал на запрете применять национальное законодательство так, чтобы в результате этого могли бы пострадать закрепляемые Соглашением права и преимущества. Он указал, что формулировка в начале п. 1 ст. 23 и положения ст. 27 и ст. 48 СПС не могут поставить под сомнение сделанный им вывод о прямом действии п. 1 ст. 23. Они не влияют на безусловность устанавливаемого им обязательства, возлагаемого на государства-члены, не допускать дискриминации и реальность субъективного права на равное отношение, которое должно повсеместно пользоваться эффективной судебной защитой. В преюдициальном заключении прямо указывается, что все эти положения не могут пониматься как разрешающие государствам-членам произвольно ограничивать «устанавливаемый п. 1 ст. 23 принцип недискриминации», что «сделало бы его бессмысленным и лишило бы тем самым какого-либо практического эффекта»³⁴. Точно так же поручение Совету сотрудничества разрабатывать рекомендации по вопросам применения принципа недискриминации направлено на то, чтобы облегчить его реализацию, но никак не релятивизировать.³⁵

КФФИ и Испанское правительство утверждали также, что количественные ограничения на число легионеров в футбольных клубах и их участие в официальных матчах имеют отношение к найму на работу. Они не подпадают под действие предписаний об условиях труда.

Суд ЕС и в этом плане остался верен сложившейся судебной практике, по сути дела приравняв п. 1 ст. 23 о недискриминации к аналогичным положениям европейских договоров ЕС и учредительных до-

³⁴ Judgment of the Court of European communities (Grand Chamber) of 12 April 2005 in Case C-265/03, para. 24. P. 3.

³⁵ *Idid.*, para. 25.

говоров ЕС.³⁶ В прошлом он уже высказывался по поводу ситуаций, в которых оказались В. Карпин и И. Симутенков, только применительно к гражданам других стран.³⁷ Ту же логику рассуждений, что и в отношении предшествующих дел, Суд ЕС применил к запросу испанского суда. В частности, все выводы, сделанные им в отношении положений о недискриминации, содержащихся в Соглашении об ассоциации между Сообществами и Словакией, он полностью распространил и на СПС.

Правовые проблемы, разбираемые генеральным адвокатом

Преюдициальное заключение Суда ЕС по запросу Верховного суда Испании, рассматривающего иск И. Симутенкова, может показаться сухим и лаконичным. Более того, лапидарным. Но его юридическое значение не исчерпывается зафиксированными в нем выводами. Ведь Суд ЕС, поддержав суждение своего генерального адвоката, по сути дела, солидаризировался и с использованной им системой доказательств в отношении целого ряда сложных юридических проблем интерпретации СПС, затрагиваемых в заключении всего лишь по касательной.

Стикс-Хакль гораздо подробнее, нежели это сделано в преюдициальном заключении, разъяснила, почему ст. 23 СПС должна пониматься как запрет на применение к законно нанятым российским спортсменам лимита по включению в основной состав футбольных команд игроков из стран, не входящих в ЕС и ЕЕП.

Принципиальное значение для понимания природы СПС, его роли в регулировании отношений между Россией и Европейским Союзом и защите интересов российских частных лиц и предпринимателей, имеют приведенные генеральным адвокатом аргументы, логика ее рассуждений. Прежде всего, Стикс-Хакль установила, что СПС содержит действенное обязательство, а не положение о намерениях.

Переговоры об СПС велись на английском языке. В английском, русском и большинстве аутентичных текстов использован термин «обеспечивают». Только в нескольких случаях при переводе императивное звучание термина было ослаблено или утрачено. Материалы переговоров также свидетельствуют о намерении сторон вообще не допустить дискриминацию, а не просто предпринимать действия

³⁶ Ibid., para. 30-38.

³⁷ См. Judgments in Case C-438/00 Deutscher Handballbund [2003] ECR I-4135 and Case C-415/93 Bosman [1995] ECR I-4921.

по ее предотвращению. Поэтому для введения данного обязательства в силу не требуются какие-то специальные меры имплементации.

Ни оговорка в начале пункта о национальных процедурах, ни закрепляемые в СПС полномочия Совета сотрудничества заниматься вопросами предотвращения и устранения дискриминации, разъясняет генеральный адвокат, на действенность требования об обеспечении определенного правового режима не влияют.

Кроме того, при заключении СПС стороны преследовали цели интеграции и углубления сотрудничества. То, что СПС не затрагивает вопросы, связанные с перспективой вступления в ЕС, не препятствует достижению этих целей. К тому же, по своей идеологии и использованным формулировкам соответствующие разделы СПС о недискриминации по признаку гражданства созвучны тем, которые включены в учредительные договоры ЕС, близки им по содержанию.

Все это делает вывод о прямом действии ст. 23 СПС во внутреннем праве государств – членов ЕС единственно возможным.

Кроме того, в содержательном плане положения СПС близки ст. 39 Договора о Европейском сообществе, посвященной свободному передвижению трудящихся, которое предполагает упразднение любой дискриминации по признаку гражданства в том, что касается найма, вознаграждения и других условий труда и занятости. Соответственно, исходя из устоявшейся практики Суда ЕС в отношении толкования сходных положений других договоров ЕС, запрет на дискриминацию российских граждан непосредственно касается ситуации, в которой оказываются профессиональные футболисты – то есть тогда, когда к условиям их труда пытаются применять ограничения по признаку гражданства.

Перспективы более эффективного использования СПС

Дело И. Симутенкова вроде бы затрагивает лишь одну из статей Соглашения. В нем идет речь о сравнительно узкой проблеме выведения российских спортсменов из-под действия ограничений на использование в национальных турнирах иностранных легионеров. Вместе с тем разъяснения Суда ЕС могут в целом иметь далеко идущие позитивные политико-правовые последствия для развития отношений между Россией и Европейским союзом. Как это уже неоднократно бывало в прошлом, позиция Суда способна привести к возникновению новой правовой реальности, столь необходимой в данном случае для укрепления правовых основ сотрудничества России и ЕС.

Но наибольшую пользу она принесет всем тем людям и организациям в России и странах ЕС, которые выступают за расширение контактов и стремятся вместе работать. Ведь подтверждение прямого действия положения о запрете на дискриминацию по признаку гражданства открывает путь к признанию прямого действия и других положений СПС. Имеются в виду в первую очередь положения об условиях, затрагивающих учреждение и деятельность компаний, о трансграничном предоставлении услуг, движении капитала, свободной конкуренции и др. Возможность отстоять свои интересы в любом суде любой страны дает и простым людям, и бизнесу столь важную вещь, как правовая определенность. А от нее в конечном итоге выигрывают и сотрудничающие государства.

Пример преюдициального заключения по делу И. Симутенкова показывает, что СПС рано списывать со счетов. У Соглашения есть большой неиспользованный резерв, который надо научиться использовать – причем не только государственным структурам, но и частным лицам и компаниям. С помощью СПС можно и развивать сотрудничество, и отстаивать свои интересы в суде.

Значение и выгоды, связанные с прямым действием отдельных положений Соглашения, необходимо учесть в будущем. При подготовке договора следующего поколения между Россией и Европейским Союзом крайне важно изначально взять курс на составление такого документа, который не столько бы регулировал взаимные обязательства на межгосударственном уровне, сколько способствовал обеспечению сближения и сотрудничества физических и юридических лиц обеих сторон.

Преюдициальное заключение по делу И. Симутенкова имеет огромное значение для российских физических и юридических лиц. Не меньшее значение оно имеет и для всех тех в странах ЕС, кто хотел бы строить с Россией добрососедские отношения, тесно сотрудничать с нами, жить, работать, продвигать свой бизнес в нашей стране. Ведь п. 2 ст. 23, посвященный правам граждан ЕС, зеркально повторяет все, что было сказано по поводу п. 1 этой статьи. Он гласит: «Россия, при соблюдении условий и правил, действующих в России, предоставляет режим, оговоренный в п. 1, гражданам любого государства-члена, принятым на работу на законных основаниях на ее территории».