

ЕВРОПЕЙСКОЕ ПРАВО

Россия – Европейский союз: влияние ограничительных мер на развитие двусторонних отношений

Пузырева Ю.В.*

В статье проведен анализ современного состояния отношений Европейского Союза и России с акцентированием внимания на изучении причин, характера и последствий *«замораживания» двустороннего сотрудничества*, сопровождающегося введением Европейским союзом в отношении Российской Федерации комплекса ограничительных мер и применением последней ответных действий для защиты своих интересов.

Ключевые слова: Российская Федерация; Европейский союз; дорожные карты; общие пространства; «санкционная политика»; ограничительные меры; кризис на Украине.

Европейский союз (далее по тексту – ЕС, Союз) в наши дни, бесспорно, является одним из ведущих участников в международных отношениях. Некогда учрежденные европейские сообщества спустя практически 60 лет превратились в огромное интеграционное объединение, представляющее теперь не только «союз экономик», но других общих сфер и направлений единого наднационального взаимодействия. Российская Федерация с 90-х годов прошлого века была определена Союзом как партнер, с которым необходимо выстраивать

* Пузырева Юлия Владимировна – к.ю.н., доцент кафедры прав человека и международного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя. yuliya_dugina@mail.ru.

политико-правовой диалог в целях постепенного развития двусторонних отношений, обеспечения стабильности в европейском регионе и создания благоприятных условий для процесса экономической интеграции России с народами Европы¹. Взаимность интересов, поддерживаемых и со стороны Российской Федерации, ее стремление к многосторонним диалогам, привели к заключению в 1994 г. ключевого договора, регламентирующего и в наши дни отношения между сторонами, – Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны в целях (ст. 1):

- обеспечения политического диалога между Сторонами, способствующего развитию тесных отношений между ними в этой области;
- содействия торговле, инвестициям и гармоничным экономическим отношениям между Сторонами, базирующимся на принципах рыночной экономики и, таким образом, поощрение устойчивого развития Сторон;
- укрепления политических и экономических возможностей;
- поддержания усилий России по укреплению ее демократии, развития ее экономики и завершения перехода к рыночной экономике;
- обеспечения основы для экономического, социального, финансового и культурного сотрудничества, базирующегося на принципах взаимной выгоды, взаимной ответственности и взаимной поддержки;
- поощрения деятельности, представляющей взаимный интерес;
- обеспечения условий для постепенной интеграции России в более широкую зону сотрудничества в Европе;
- создания необходимых условий для учреждения в будущем зоны свободной торговли между Россией и Сообществом, охватывающей в основном всю торговлю между ними, а также условий для реализации свободы учреждения компаний, трансграничной торговли услугами и движения капитала².

К настоящему времени сотрудничество России и ЕС продолжается свыше 20 лет. За этот период сторонам удалось построить достаточно продуктивные отношения в различных сферах взаимодействия, политико-правовое оформление которых произошло на Санкт-Петербургском саммите в мае 2003 г., когда партнеры договорились укреплять свое сотрудничество путем построения и развития четырех «общих пространств» будущего углубленного и разностороннего сотрудничества:

экономического пространства, пространства свободы, безопасности и правосудия; пространства внешней безопасности; пространства науки, образования и культуры³. Отметим, что формирование такого взаимодействия основывалось на общности отдельных ценностей и интересов в продолжение развития отношений, заложенных СПС в 1994 г.

В 2005 г. на саммите в Москве в развитие указанных концепций Россия и ЕС подписали специальные документы по каждому из четырех пространств, так называемые «Дорожные карты»⁴, которые по своей сути являлись краткосрочными и среднесрочными инструментами реализации сотрудничества в рамках формируемых пространств.

Результатами этих действий явилось интенсивное развитие диалога и достижение результатов в рамках четырех «общих» пространств: согласовывались договоры об упрощенном порядке выдачи виз, о постепенном переходе к безвизовому режиму, об оперативном сотрудничестве России и Европола в борьбе с преступностью, о новом базовом стратегическом соглашении, об экономической интеграции, развитии совместных энергетических проектов и т.д.

Переломным моментом в отношениях Европейского союза и России явился «украинский кризис», начавшийся в ноябре 2013 г. и продолжающийся до сих пор, его европейско-американский сценарий, в котором Российская Федерация позиционируется как государство, посягнувшее на суверенитет и территориальную целостность Украины, незаконно присоединившее Крым, поддерживающее сепаратистов и террористов на территории юго-востока Украины, как агрессивная держава, которую США ставят в одну строчку с Исламским государством⁵. После столь радикальной характеристики России ЕС вместе с США приняли решение о ее «наказании» за такое «дерзкое» поведение, идущее якобы в разрез с принципами и нормами международного права и влекущее за собой угрозу миру и международной безопасности на европейском континенте. В речах Б. Обамы Российская Федерация постоянно характеризуется как террористическое государство, государство-агрессор, чье поведение должно быть рассмотрено, осуждено с последующим вынесением наказания в виде санкций. В данном контексте, правда, отметим, что санкционная политика, а уж тем более политика, связанная с применением мер международного воздействия в отношении «недружелюбных» государств – это прерогатива Совета Безопасности ООН. В ситуации РФ – Украина – ЕС – США стороны «обошлись локальным взглядом как на саму проблему, так

и на ее разрешение, вводя односторонние незаконные ограничительные меры (рестриктивные) меры»⁶. Отметим, что в документах ЕС, регламентирующих эти процессы, непосредственно термин «санкции» не используется; действия, применяемые Союзом с подачи Запада, рассматриваются как «принудительная дипломатия», которая в современном мире является важнейшим инструментом внешней политики⁷ либо как ограничительные меры⁸.

Что же удалось достичь партнерам за годы стратегического сотрудничества, и каково современное положение в ключевых сферах взаимодействия в свете украинского кризиса?

Общее экономическое пространство. Европейский союз и Россия за годы двустороннего взаимодействия превратились в ведущих экономических партнеров. За прошлое десятилетие совместный товарооборот вырос более чем в 3 раза и по официальным данным в последние годы динамичного диалога превышал 200 млрд. евро в год⁹. Россия превратилась в третьего, после США и Китая, торгового партнера ЕС. При этом на долю Евросоюза приходится более половины внешнеторгового оборота России и более двух третей накопленных иностранных инвестиций в российскую экономику.

Евросоюз – крупнейший потребитель российских энергоресурсов: порядка 63% экспорта нефти и 65% экспорта газа из России приходится на ЕС. В свою очередь Россия как отдельно взятая страна является крупнейшим внешним поставщиком нефти, на которого приходится 20% от общего импорта нефти в ЕС или 27% от общего потребления нефти ЕС. Россия обеспечивает 44% от общего объема импорта газа или около 24% общего потребления газа в ЕС. Несмотря на некоторое снижение уровня потребления энергоресурсов в ЕС вследствие глобального экономического кризиса, имеются перспективы развития сотрудничества России и ЕС в энергетической сфере¹⁰.

Ключевую роль в реализации задач создания общего экономического пространства Россия-ЕС играют отраслевые диалоги, которые формируются российскими федеральными министерствами и ведомствами с профильными подразделениями Европейской Комиссии в рамках направлений, регламентированных «Дорожной картой» по общему экономическому пространству 2005 г. В настоящее время в рамках нашего двустороннего сотрудничества развиваются двенадцать отраслевых диалогов: энергетический, транспортный, регулятивный, по промышленной политике, по информационному обществу, по сотрудничеству

в области космоса, в сфере сельского хозяйства, по окружающей среде, по финансовой и макроэкономической политике, по региональной политике, в сфере рыболовства, в области здравоохранения¹¹.

События на Украине и их последствия сказались на динамике развития отношений между ЕС и Россией в анализируемой сфере. Ограничительные меры, введенные ЕС в отношении Российской Федерации, ее граждан и юридических лиц коснулись многих направлений. Так с 1 августа 2014 г. Союз ввел элементы секторальных экономических санкций в отношении России:

- ограничения на доступ к финансовым рынкам для Сбербанка, ВТБ, Газпромбанка, Внешэкономбанка, Россельхозбанка (запрет на торговлю акциями и долговыми бумагами, выпущенными после 1 августа 2014 г. со сроком погашения свыше 90 дней);

- лицензирование экспорта в Россию определенных видов энергооборудования и технологий, запрет на их поставки для целей геологоразведки и добычи нефти на большой глубине, в условиях Арктики, а также сланцевой нефтедобычи;

- запрет на торговлю оружием и военной техникой;

- запрет на экспорт в Россию продукции и технологий двойного назначения для использования в военных целях.

Решением от 8 сентября 2014 г. ЕС с 12 сентября 2014 г. ввел дополнительные ограничения на доступ к финансовым рынкам на территории ЕС. Физическим и юридическим лицам стран – членов ЕС запретили предоставление кредитов пяти упомянутым российским госбанкам, а также торговлю облигациями и схожими финансовыми инструментами со сроком погашения, превышающим 30 дней, выпущенных после 12 сентября 2014 г.

Был расширен перечень российских хозяйствующих субъектов, подпадающих под ограничения, пополнен список российских предприятий, которым запрещено поставлять оборудование и технологии двойного назначения. Введен запрет на предоставление услуг, необходимых для глубоководной разведки и добычи нефти, разведки и добычи нефти в Арктике и проектов, связанных с добычей сланцевой нефти в России.

Кроме того, нельзя не отметить действия, предпринимаемые ЕС в сфере валютно-кредитных отношений с Россией. Так, 16 июля 2014 г. по итогам заседания Европейского совета было принято решение о приостановлении подписания новых кредитных контрактов, реализуемых в Российской Федерации. С этой целью страны – члены ЕС будут координировать свои

позиции в Совете директоров ЕБРР в целях приостановки финансирования новых операций в России. Кроме того, Еврокомиссии поручено провести оценку программ сотрудничества с Россией с целью последующего принятия решений о приостановке реализации конкретных двусторонних и региональных программ сотрудничества под эгидой ЕС (при этом подчеркнуто, что реализация проектов, касающихся исключительно трансграничного сотрудничества и поддержки гражданского общества, продолжится).

Уровень экономических ограничений достиг своего пика к концу июля 2014 г., когда в соответствии с решением Европейского совета от 20 марта 2014 г. Европейская комиссия во взаимодействии со странами – членами ЕС и Европейским валютным союзом подготовила набор антироссийских целевых «рестриктивных» мер секторального и финансово-экономического характера (ограничение доступа отдельных российских банков к заемному капиталу, ограничения в сфере сотрудничества по линии ВПК, в области торговли товарами двойного назначения и технологиями, в том числе в энергетической отрасли)¹².

Таков общий краткий обзор ограничительных мер, введенных Союзом и его государствами-членами в адрес России в экономическом блоке.

Общее пространство свободы, безопасности и правосудия. Данная сфера взаимодействия является, безусловно, важной областью сотрудничества, значимость которой объективно понимается партнерами. Обе стороны сталкиваются с общими вызовами и угрозами, связанными с транснациональной организованной преступностью, что объясняет необходимость налаживания контактов в сфере полицейского и судебного сотрудничества. При этом Россия и ЕС, стремясь к общей безопасности границ, осознают необходимость в свободном передвижении граждан, что возможно при решении визового вопроса. Эти факторы предопределили необходимость заключения в 2006 г. Соглашения об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза¹³.

Динамика развития отношений в этой области изменилась в 2011 г., когда стороны приняли решение о необходимости перехода к стадии упрощения и последующей отмены визового режима. В этой связи Союз и РФ приступили к переговорам по разработке нового адаптированного соглашения об упрощении визового режима. По состоянию на 2013 г. проект документа об упрощении режима трансграничного передвижения был согласован по всем позициям, кроме раздела – служебные паспорта¹⁴.

Мощным импульсом к дальнейшей реализации потенциала отношений Россия-ЕС явилось выдвинутое Президентом Российской Федерации В.В. Путиным предложение о формировании единого экономического и человеческого пространства от Атлантики до Тихого океана¹⁵. Это предложение явилось импульсом для развития отношений в сфере «безвизового диалога».

До недавних событий и «санкционных отношений» безвизовый диалог являлся стержневой темой взаимодействия Россия-ЕС. Как справедливо отмечает Постоянный представитель РФ при ЕС В.А. Чижов: «Едва ли какая-либо другая сюжетная линия в наших отношениях столь явно претендует на роль «лакмусовой бумажки», определяющей искренность намерений партнеров на построение стратегического модернизационного партнерства»¹⁶.

На саммите Россия-ЕС, который прошел в декабре 2011 г. в Брюсселе были приняты «Совместные шаги по переходу к безвизовому режиму краткосрочных поездок граждан России и ЕС» по четырем блокам вопросов: защищенность документов, включая биометрию; незаконная миграция, включая реадмиссию; общественный порядок, безопасность и правовое сотрудничество; внешние связи. Имплементация этого документа началась в первой половине 2012 г. Учитывая значительный объем технических и организационных задач, стороны не определяли для себя конечные сроки «падения визовых барьеров». Вместе с тем предполагалось, что естественным временным ориентиром для такого судьбоносного события являются зимние Олимпийские игры 2014 г. в Сочи.

Ситуация в связи с Украиной привела к «замораживанию» переговоров по льготно-визовой и безвизовой тематике в 2014 г., о чем со стороны Брюсселя было официально заявлено на последнем саммите, состоявшемся между партнерами¹⁷. Правда, стоит отметить, что в одном из своих выступлений в сентябре 2014 г. Министр иностранных дел РФ С.В. Лавров отметил, что еще задолго до украинского кризиса в ЕС имелась малочисленная, но «упорная» группа государств, выступающая против введения безвизового режима с Россией по своим политическим соображениям: якобы нельзя допустить политически, чтобы безвизовый режим с Россией был введен до того, как он будет введен с Молдовой, Украиной, Грузией, странами так называемого «Восточного партнерства»¹⁸. Будем надеяться, «оттепель» отношений наступит и переговоры возобновятся.

Анализируя вопросы реализации различных направлений в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия, нельзя

не затронуть вопросы миграции и связанных с ней процессов. В целях противодействия незаконной миграции РФ и ЕС в 2006 г. подписали Соглашение о реадмиссии, которое вступило в силу с 1 июня 2007 г.

Понимая актуальность проблематики миграции и углубления сотрудничества в данной сфере, в мае 2011 г. Россия и ЕС запустили диалог высокого уровня, включающий: регулярный обмен мнениями по актуальным проблемам законной миграции, предоставления убежища, иных форм международной защиты, а также борьбы с нелегальной миграцией и торговлей людьми.

Отметим, что последнее по счету 13-е заседание Совместного комитета Россия-ЕС по реадмиссии состоялось в апреле 2013 г., а запланированное на лето 2014 г. заседание было отменено без объяснения причин.

Борьба с транснациональной преступностью (далее по тексту – ТНП) и терроризмом является одним из ключевых элементов «дорожной карты» формирования общего для России и Евросоюза пространства свободы, безопасности и правосудия.

Правовой основой взаимодействия в области борьбы с ТНП является Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией (Европолом), подписанное в Риме 6 ноября 2003 г. Согласно данному Соглашению стороны взаимодействуют друг с другом в сфере предупреждения, выявления, пресечения и расследования в отношении определенных преступлений¹⁹. Сотрудничество по этому направлению в последние годы активно развивается. Российская сторона принимает участие в осуществляемой Европолом аналитической работе, регулярно предоставляя информационные материалы по организованной преступности и международному терроризму, которые используются экспертами Европола при разработке ежегодных докладов «Оценка угроз Евросоюзу со стороны организованной преступности» («ОСТА») и «О терроризме и его тенденциях в ЕС» («TE-SAT») ²⁰.

Вместе с тем, практика взаимодействия Сторон предопределила необходимость перехода на новый оперативный уровень сотрудничества. В связи с этим в октябре 2010 г. был запущен переговорный процесс по заключению нового соглашения между Россией и Европолом, которое, в частности, будет предусматривать обмен оперативной информацией и персональными данными. Это позволит не только сохранить динамику нашего сотрудничества, но и поднимет его на качественно новый уровень²¹.

К сожалению, последние официальные контакты и встречи на переговорах по новому оперативному соглашению на официальном сайте

Европола датированы 2013 г., что позволяет констатировать факт о «замораживании» переговорного процесса по тем же причинам, что и в сфере безвизового диалога.

В рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия со стороны ЕС, кроме рассмотренных нами ограничений в отдельных узких сферах, решением заседания Совета ЕС по иностранным делам 17 марта 2014 г. министры иностранных дел государств – членов Евросоюза приняли решение о следующих мерах в отношении России:

- введен запрет на въезд и транзит через территорию стран ЕС 21 официального лица России и Крыма, «которые несут ответственность за подрыв территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины» и внесенных в т.н. санкционный список ЕС;

- замораживание активов указанных лиц, внесенных в т.н. санкционный список ЕС (под активами подразумеваются активы любого рода, материальные и нематериальные, движимые и недвижимые)²².

Решениями Совета ЕС от 28 апреля, 12 мая и 11 июля 2014 г. были расширены санкционные списки, в которые были внесены граждане России. Кроме того 12 мая 2014 г. решением Совета ЕС в санкционный список были добавлены два крымских предприятия («Черноморнефтегаз» и «Феодосийская нефтебаза»).

Постепенно ЕС расширял перечень «оснований» для внесения физических и юридических лиц в санкционные списки: помимо действий, «подрывающих территориальную целостность или угрожающих суверенитету и независимости Украины», к таковым отнесены «подрыв или угроза стабильности или безопасности Украины» и «действия, препятствующие работе международных организаций на Украине». Кроме того, теперь объектами ограничительных мер ЕС также могут быть «юридические лица в Крыму и Севастополе, право собственности в отношении которых было передано в нарушение украинского законодательства», а также «юридические лица, которые получили выгоду от такой передачи права собственности». Решением Совета ЕС от 18 июля 2014 г. к перечню «оснований» для внесения в санкционный список добавлена «материальная и финансовая поддержка действий, которые подрывают или угрожают целостности, суверенитету и независимости Украины». А с 25 июля 2014 г. в соответствии с очередным дополнительным расширением перечня «оснований» объектами ограничительных мер теперь могут быть физические и юридические лица, которые поддерживают представителей власти, ответственных за «аннексию» Крыма или дестабилизацию ситуации на юго-востоке Украины.

Общее пространство внешней безопасности. На основе «Дорожной карты» 2005 г. в рамках обозначенного пространства ЕС и Россия сотрудничают в следующих сферах:

- усиленный диалог и сотрудничество на международной арене;
- борьба с терроризмом;
- нераспространение оружия массового уничтожения и средств его доставки, усиление режимов экспортного контроля и разоружение;
- сотрудничество в кризисном регулировании;
- сотрудничество в области гражданской защиты.

Как мы видим, спектр взаимоотношений более чем обширный. По вопросу нераспространения оружия массового уничтожения (далее по тексту – ОМУ) и средств его доставки, усиления режимов экспортного контроля и разоружения взаимодействие осуществляется как в рамках международных организаций, так и двустороннего политического диалога. Стороны скоординировано содействуют всеобщему соблюдению, повышению эффективности и универсализации ключевых международных инструментов в данной области, усилению и, при необходимости, расширению режимов экспортного контроля, обеспечению более строгого соблюдения режимов многосторонних договоров и других международных обязательств, таких как резолюция 1540 Совета Безопасности ООН, а также усилению экспортного контроля в отношении ОМУ, средств его доставки, обычных вооружений и товаров и технологий двойного назначения. По многим вопросам стороны имеют совпадающие или близкие подходы.

Значительным результатом сотрудничества РФ и ЕС в 2009 г. стало принятие резолюции ГА ООН «Меры по обеспечению транспарентности и укреплению доверия в космической деятельности». Также Россия с 2006 г. совместно с ЕС успешно взаимодействуют в разработке и «продвижении» Кодекса поведения в космической деятельности²³.

Военная сфера является одним из важных направлений работы в рамках «дорожной карты» по общему пространству внешней безопасности²⁴.

Вместе с тем, в рамках ограничительной политики сфера внешней безопасности также является дискуссионной и проблематичной в отношениях ЕС и России. В первую очередь это связано с расширением НАТО, планами США разместить систему противоракетной обороны у границ с РФ и продолжением агрессивной политики НАТО в отношении России. Украинский кризис отразил серьезные системные

проблемы в Евро-Атлантике, связанные с проводимой западными государствами в течение последней четверти века линией на укрепление собственной безопасности без учета российских интересов, на постоянное продвижение на восток контролируемого ими геополитического пространства, что проявилось в последовательных волнах расширения НАТО вопреки дававшимся на высшем уровне заверениям.

США и ЕС открыто поддерживали антиконституционный переворот в Киеве и действия пришедших там к власти националистических сил по вооруженному подавлению и социально-экономическому «удушению» Юго-Востока страны. «Издержки» – тысячи погибших и раненых, сотни тысяч беженцев и внутренне перемещенных лиц, уничтожение социальной и экономической инфраструктуры.

В этих условиях Россия предпринимала энергичные усилия по содействию скорейшему прекращению огня, достижению долговременного перемирия и принятию политических мер по урегулированию затянувшегося внутриукраинского кризиса. Результатом стало достижение Минских договоренностей, определивших первоочередные шаги по деэскалации конфликта.

Однако ни США, ни ЕС, не поменяв своего отношения к видению причин и последствий кризиса на Украине, 4-5 сентября 2014 г. на саммите НАТО в Уэльсе утвердили курс на наращивание военного потенциала блока и усиление его военного присутствия вблизи российских границ. Со своей стороны, Российская Федерация в контактах с ключевыми странами-членами НАТО последовательно заявляла о негативных последствиях и потенциальных рисках изменения конфигурации сил в Европе. Представители РФ неоднократно подчеркивали, что подобные действия не просто ведут к дальнейшей фрагментации пространства безопасности, но и работают против объединения усилий государств в борьбе с реальными угрозами и вызовами современности²⁵.

Что касается конкретных ограничительных мер в данной сфере, то 19 марта 2014 г. и.о. главы директората по вопросам кризисного регулирования и планирования ЕВС Д. Ленуар проинформировал о невозможности проведения в настоящее время очередного заседания Рабочей группы Россия-ЕС по военным вопросам «в силу известных политических обстоятельств», однако заверил, что работа над российскими проектами соглашения в области использования военно-транспортных самолетов большой грузоподъемности и меморандума о взаимодействии кораблей ВМФ России и ВМС государств – членов ЕС при

выполнении задач по защите торгового морского судоходства от пиратских нападений продолжится.

Намеченная на 6 марта 2014 г. рабочая встреча дипломатов Постоянного представительства России при ЕС с должностными лицами Союза, посвященная вопросам налаживания сотрудничества между Федеральной службой по военно-техническому сотрудничеству России и Европейским оборонным агентством, была отменена без определения даты новой встречи.

В ответ на наше предложение подумать над возможными датами проведения очередного раунда экспертных консультаций по экспорту обычных вооружений (COARM) глава рабочей группы ЕС по экспортному контролю П.А. Лоттон сообщил, что «в контексте текущего состояния российско-европейских отношений» представителям Союза рекомендовано воздержаться от контактов с российскими коллегами до тех пор, «пока ситуация не улучшится»²⁶.

Представители Генерального директората Европейской комиссии по гуманитарной помощи и гражданской защите предварительно проинформировали об отказе направить 19-22 мая 2014 г. в Москву делегацию для участия в мероприятиях международного салона «Комплексная безопасность-2014» в связи с «загруженностью персонала работой по совершенствованию механизма гражданской защиты ЕС»²⁷.

Единственным, пожалуй, пространством, в рамках которого развивается бесконфликтное сотрудничество – пространство науки и образования. Российские аналитики выделяют сферу научных исследований и инноваций как область, в которой сотрудничество может осуществляться по принципу «каждый является победителем»²⁸. Активизация научного сотрудничества с ЕС рассматривается Россией в качестве долгосрочного приоритета. В свою очередь, Евросоюз признает Российскую Федерацию как перспективного научного партнера. Усиление научно-технических потенциалов России и ЕС – это важный фактор взаимодействия в сферах модернизации и экономического развития.

Ограничительная политика ЕС не повлияла на проведение в 2014 г. запланированного «Года науки Россия – Европейский союз»²⁹.

Перспективы ограничительной политики ЕС определяются уже этим летом, когда встанет вопрос о продлении ранее введенных ЕС ограничений, принятии новых мер или их отмене. То, как сложится ситуация в этой сфере, покажет время. Вместе с тем в выступлениях представителей МИД России отмечается, что это возможно. ЕС пойдет

на смягчение своей политики, поскольку в векторе «единства анти-российского направления» давно наметился разлад³⁰. Однако «в кулуарах» обсуждается возможное решение о продлении антироссийской ограничительной политики³¹.

Российской стороной были предприняты ответные действия на такую политику, которые, безусловно, носят более сдержанный характер и направлены на защиту своих интересов. В этой связи со стороны России были введены меры по защите отечественного производителя, оказавшегося в дискриминируемом положении после введения финансовых санкций ЕС, которые затронули банковские учреждения, занятые в кредитовании сельского хозяйства, в частности Россельхозбанк, а также был составлен «стоп-лист» для лиц, которым закрыт въезд в Россию.

Что касается экономических последствий введения ограничительных мер ЕС в отношении Российской Федерации, то здесь уже можно говорить о конкретных цифрах и фактах, отражающих взаимные потери. Так, согласно данным агентства Eurostat, импорт в Россию товаров из стран ЕС с января по август 2014 г. (то есть без учета введенных Россией ответных ограничительных мер) снизился на 12% (на 10 млрд евро) и составил 70 млрд евро против 80 за аналогичный период 2013 г.³²

Что касается ущерба, понесенного РФ, то он, безусловно, также имеется. По данным Федеральной таможенной службы России, товарооборот с ЕС по итогам 2014 г. снизился почти на 10% по сравнению с 2013 г. и составил 377 млрд долл. США. Импорт из ЕС в Россию за 2014 г. упал на 12% до 118 млрд долл. США.

Анализ статистических данных, отражающих последствия введения антироссийских санкций для обеих сторон «стратегического партнерства» позволяет судить о том, что в данных отношениях наиболее «пострадавшей» стороной является ЕС. «Европейцы» зачастую теряют свои позиции в России. Так происходит, потому что многие европейские компании-экспортеры вынуждены согласовывать свои действия с властями США. Часть из них зависит от американских финансовых учреждений и институтов.

На основании проведенного нами анализа взаимных ограничительных мер между Россией и ЕС, полагаем возможным сформулировать некоторые выводы.

Во-первых, причины сегодняшней обостренной обстановки между ЕС и Россией кроются в украинском кризисе, спровоцированном ЕС и США. Эта ситуация продемонстрировала принципиальные разногласия между сторонами, особенно в таком важном для современной международной безопасности вопросе, как пути и методы формирования современных международных отношений. При этом следует понимать, что европейское общество оказывается перед выбором – либо идти по пути развития Хельсинских принципов к созданию единой процветающей Европы, либо взять курс на поддержку западного вектора развития отношений в современном мире, когда в угоду политической конъюнктуры, фактически, подрываются основные принципы демократии и международного права.

Во-вторых, ограничительная политика ЕС преследует цель «наказать» Российскую Федерацию, якобы «за подрыв территориальной целостности, суверенитета и независимости Украины», а также за «подрыв или угрозу стабильности или безопасности Украины». В этой связи последующая динамика развития отношений между некогда стратегическими партнерами будет напрямую зависеть от того, насколько Российская Федерация стремится восстановить мир на Украине, прекратив «свои агрессивные действия» на территории суверенного государства.

В-третьих, следует отметить, что термин «санкции» используется только в ряде СМИ, учебных и научных источниках по проблематике современных отношений ЕС и России. В официальных документах ЕС этот термин не употребляется. На наш взгляд, это мотивировано тем, что в международных отношениях вводить санкции против государств-агрессоров (кем и является для ЕС и США Россия) уполномочен только Совет Безопасности ООН. По-нашему мнению, действия государств – членов ЕС и США в отношении РФ представляют собой односторонние неправомерные ограничительные (рестриктивные) меры, которые включают среди прочего режим ограничения, вводимый определенным государством или группой государств. Именно так и характеризуются действия ЕС и США в отношении России.

Проведение санкционной политики в отношении Российской Федерации и применение ею ответных мер для защиты своих интересов свидетельствует о том, что ущерб причинен обеим сторонам, причем наиболее пострадавшей является ЕС. Полагаем, что объективное осознание взаимозависимости и взаимообусловленности России

и ЕС и необходимость двустороннего сотрудничества России и ЕС – это единственный правильный ключ к выходу из сложившегося политического кризиса.

Russia – European Union: the Impact of the Restrictive Measures on the Development of Bilateral Relations (Summary)

*Yuliya V. Puzyreva**

The article analyzes the current state of relations between the European Union and Russia, with a focus on the study of the causes, nature and consequences of the “freezing” bilateral co-operation, accompanied by the introduction of the European Union in respect of the Russian Federation set of restrictive measures and the application of the latest responses to protect their interests.

Keywords: the Russian Federation; the European Union; road maps; common spaces; “the sanctions policy” restrictive measures; the crisis in Ukraine.

¹ См. подробнее: Калининченко П.А. Соглашение о сотрудничестве и партнерстве с Россией 1994 г.//Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина. Кафедра права Европейского Союза, Центр права Европейского Союза. URL: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/pca_russia.htm (дата обращения: 01.05.2015).

² Далее СПС. 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 материал/Под ред.: Кашкин С.Ю. – М.: Юрид. лит., 2003. С. 49.

³ См. подробнее: Европа и Россия: строительство стратегического партнерства//Представительство Европейского Союза в России. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/eu_russia/political_relations/political_framework/index_ru.htm (дата обращения: 01.05.2015); EU-Russia Common Spaces//Там же. URL: http://eeas.europa.eu/russia/common_spaces/index_en.htm (дата обращения: 01.05.2015).

* Yuliya V. Puzyreva – PhD in Law, senior lecturer of the Chair of Human rights and International Law of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation. yuliya_dugina@mail.ru.

⁴ См. подробнее: Common Spaces Roadmap. Представительство Европейского Союза в России. URL: http://eeas.europa.eu/russia/docs/roadmap_economic_en.pdf (дата обращения: 01.05.2015 г.).

⁵ WikiLeaks: Госдеп попросил у Голливуда помощи в пропагандистской войне//РИА Новости. 17.03.2015. URL: <http://ria.ru/world/20150417/1059284297.html> (дата обращения: 01.05.2015).

⁶ Интервью В.А.Чижова информационному агентству ТАСС, 13 февраля 2015 г./Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/intervyu/> (дата обращения: 01.05.2015).

⁷ Энтин М.Л. Санкционные войны или равноправное сотрудничество: время выбора. Переработанный и актуализированный текст выступлений на международной конференции «Принудительная дипломатия, санкции и международное право», Рим, 13 февраля 2015 г., и последующих обсуждениях различного формата во Франции и странах Бенилюкса в феврале-марте 2015 г./Вся Европа и Люксембург. № 3(97), 2015.

⁸ Ограничительные меры Европейского Союза. Информационный лист/Представительство Европейского Союза в России. URL: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/documents/news/07-30_factsheet_restrictive_measures_rus.pdf (дата обращения: 05.05.2015); Francesco Giumelli. How EU sanctions work: A new narrative. EU Institute for Security Studies, 2013. P. 40.

⁹ Отношения Россия-Европейский Союз/Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском Союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/kratkii-obzor-otnoshenii> (дата обращения: 05.05.2015).

¹⁰ Европейская интеграция: учебник / под ред. О.В. Буториной. –М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 591-592; Сферы сотрудничества России и ЕС. Экономика/Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/torgovlya> (дата обращения: 01.05.2015).

¹¹ Сферы сотрудничества России и ЕС/Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/otraslevye-dialogi> (дата обращения: 15.03.2015); Европейская интеграция: учебник/под ред. О.В. Буториной. –М.: Издательский Дом «Деловая литература», 2011. С. 553-572; Европейский Союз в XXIII веке: время испытаний/Под ред. О.Ю. Потемкиной, Н.Ю. Кавешникова, Н.Б. Кондратьевой. –М.: Весь Мир, 2012. С. 477-499; И.М. Бусыгина. Продвижение по четырем «общим пространствам»/Россия-Европейский Союз: возможности партнерства. Главный редактор И.С. Иванов. Российский совет по международным делам, 2013. С. 71 и др.

¹² Council Implementing Regulation (EU) No 284/2014 of 21 March 2014 implementing Regulation (EU) No 269/2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 86, 21/03/2014, p. 27-29. Научная библиотека КиберЛенинка: <http://cyberleninka.ru/article/n/o-pravovoy-prirode-sanktsiy-es-v-otnoshenii-rf#ixzz3cd4K9KBa>

¹³ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза/Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/agreement_on_the_facilitation_of_the_issuance_of_visas_2006_russian.pdf (дата обращения: 15.03.2015). В данном документе закрепляется облегченный порядок получения виз для определенных категорий граждан: для

предпринимателей, лиц, участвующих в научной, культурной или творческой деятельности; для участников международных спортивных мероприятий и сопровождающих их в профессиональном статусе лицам; для школьников, студентов, аспирантов и сопровождающих их преподавателей и др. В договоре закреплялись вопросы оформления документов, оформления многократных виз, сборов за оформление виз и иные вопросы организационного и правового характера.

¹⁴ Интервью В.А. Чижова агентству «ИТАР-ТАСС», 18 марта 2013 г.//Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/intervyu/intervyu-vachizhova-agentstvu-itar-tass-18-marta-2013-goda> (дата обращения: 07.05.2015).

¹⁵ Путин В.В. Сопровождение послов и постоянных представителей. 09.07.2012 г.//Официальный сайт Президента Российской Федерации. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15902> (дата обращения: 07.05.2015).

¹⁶ Чижов В.А. Стратегическое партнерство Россия-ЕС: еврокризис не повод для передышки//Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/intervyu/statya-vachizhova-strategicheskoe-partnerstvo-rossiya-es-evrokrisis-ne-povod-dlya-peredyshk> (дата обращения: 17.05.2015).

¹⁷ Отметим, что этот саммит, проведенный 28 января 2014 г. в Брюсселе, был последней встречей между партнерами, несмотря на то, что до введения «санкционной» политики саммиты проходили всегда дважды в год: традиционно в первом полугодии в России, во втором – согласно практике, установившейся после вступления 1 декабря 2009 года в силу Лиссабонского договора – в Брюсселе (ранее – в стране, председательствовавшей в Совете ЕС). На подобных встречах с российской стороны участвуют Президент России и министры, отвечающие за те или иные сферы сотрудничества с Евросоюзом. Европейский союз представлен Председателями Европейского совета и Еврокомиссии, а также Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности.

¹⁸ Лавров: перспективы отмены виз между РФ и ЕС не очень обнадеживающие (01.09.2014 г.)//РИА Новости. URL: <http://ria.ru/politics/20140901/1022247887.html#ixzz3XdNmZbeC> (дата обращения: 05.05.2015). Как заявлял С.В. Лавров: «Решения по визам принимают 28 стран ЕС, даже те, которые в Шенген не входят. По Лиссабонскому договору эти вопросы решаются не единогласно, а квалифицированным большинством голосов. Так вот – до последнего времени в Совете ЕС было блокирующее меньшинство. Кто именно эти страны, блокирующие процесс, Еврокомиссия нам не сообщала, но наши двусторонние контакты подтверждали его наличие. Сейчас ситуация изменилась. После официального заявления МИД Германии о ее готовности к компромиссу, за которым последовала смена позиции некоторых других стран, в Совете ЕС сформировалось квалифицированное большинство, причем, как я понимаю, достаточно уверенное, чтобы разблокировать эту проблему. Но говорить об окончательном решении пока преждевременно».

¹⁹ В частности: а) против жизни и здоровья человека; б) связанных с терроризмом и его финансированием; в) связанных с незаконным оборотом наркотических средств, психотропных веществ и прекурсоров; г) связанных с незаконным оборотом культурных ценностей; е) связанных с незаконным оборотом оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих веществ, ядерных и радиоактивных материалов; ф) в отношении имущества, включая мошенничество, хищение и незаконный оборот автотранспортных средств; г) связанных с легализацией (отмыванием) доходов; h) связанных с незаконной

миграцией, торговлей людьми и проституцией и эксплуатацией проституции третьими лицами (ст. 4 Соглашения 2003 г.)//Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 2003 г./Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. Основные документы. URL: http://www.russianmission.eu/userfiles/file/agreement_on_co_operation_between_the_european_police_office_and_the_russian_federation_2003_russian.pdf (дата обращения: 05.05.2015).

²⁰ Европейская интеграция. Учебник./Под ред. О.В. Буториной. –М.: Издательский дом «Деловая литература», 2011. С. 558-560.

²¹ Потенциальный договор позволит российским правоохранительным органами, с одной стороны, Европол и партнерами из стран – членов ЕС, с другой, координировать свою оперативную деятельность и проводить совместные операции по предотвращению, выявлению и раскрытию преступлений, носящих трансграничный характер.

²² Council Decision 2014/145/CFSP of 17 March 2014 concerning restrictive measures in respect of actions undermining or threatening the territorial integrity, sovereignty and independence of Ukraine OJ L 78, 17/03/2014, p. 16-21.

²³ Антонов А.И. Международно-правовое регулирование военно-космической деятельности//Вестник МГИМО (Университета). № 4(25). 2012. С. 197-198; Малов А.Ю. О развитии мер доверия и транспарентности в контексте вызовов и угроз космической деятельности//Вестник МГИМО (Университета). Выпуск № 4 (23). 2013. С. 128-129.

²⁴ Кулик С.А. Россия-Европейский Союз: о развитии «стратегического партнерства». – М.: Институт современного развития, 2012. С. 37-39.

²⁵ Основные внешнеполитические события 2014 г. 27.12.2014 г./Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/novosti> (дата обращения: 03.05.2015).

²⁶ Вместе с тем говорить о полном сворачивании экспертного диалога не приходится. В течение 2014 г. состоялось экспертные политконсультации по Западным Балканам, расширению ЕС, интеграционным объединениям в Европе и по ОБСЕ и Совету Европы, БВСА, по вопросам упрощения выдачи виз, миграции, антинаркотическому сотрудничеству, консультации по линии Европол-МВД. Брюссель старается сохранить диалог по тем вопросам, в обсуждении которых он заинтересован.

²⁷ На наш запрос относительно организации рабочей встречи Министра по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий В.А.Пучкова с Еврокомиссаром по гуманитарной помощи и кризисному регулированию Х. Стилианидисом на «полях» 3-й Всемирной конференции по уменьшению опасности бедствий 14-18 марта с.г. в Сендае, Япония, или на альтернативной площадке, сторона ЕС ответила отказом.

²⁸ См. подробнее: И.М. Бусыгина. Продвижение по четырем «общим пространствам»// Россия-Европейский Союз: возможности партнерства. Главный редактор И.С. Иванов. Российский совет по международным делам, 2013. С. 72.

²⁹ Год науки Россия-ЕС//Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru/novosti/god-nauki-rossiya-es-2014> (дата обращения: 05.05.2015); Год науки Россия-ЕС 2014//Официальный сайт. URL: <http://eu-russia-yearofscience.eu/ru/index.php> (дата обращения: 05.05.2015).

³⁰ Интервью Постоянного представителя России при Европейском союзе В.А.Чижова информагентству «Россия сегодня», 10 апреля 2015 г./Официальный сайт Министерства

иностранных дел России. URL: http://www.mid.ru/BDOMP/Brp_4.nsf/arh/B48FC4A471B31B3943257E2400303597?OpenDocument (дата обращения: 12.05.2015); Статья заместителя Министра иностранных дел России А.Ю. Мешкова для издания «New Еurore»//Постоянное представительство Российской Федерации при Европейском союзе. URL: <http://www.russianmission.eu/ru> (дата обращения: 10.05.2015).

³¹ Обама: санкции против России будут продлены после июля//РИАНовости. 10.06.2015. URL: <http://ria.ru/economy/20150608/1068871005.html> (дата обращения: 10.06.2015).

³² Это обусловлено в основном сокращением закупок Россией в странах ЕС промышленных изделий, попавших под ограничения. Поставки транспортного оборудования в Россию сократились на 12%, а продукции машиностроения – на 16%. При этом по оценкам Евростата, основной ущерб понесли не российские предприятия, а европейские экспортеры оборудования, формально подпадающих под санкции как товары «двойного назначения». Кроме того, специалисты Евростата констатируют, что введенные ЕС в отношении России ограничительные меры, вопреки заявлениям европейских политиков, с точки зрения макроэкономики на данном этапе наносят больший ущерб ЕС, чем России. Отмечается, что на европейском направлении в условиях санкций Россия полностью компенсировала негативное влияние снижения мировых цен на нефть на торговый баланс за счет уменьшения закупок продукции машиностроения, улучшила структуру взаимного обмена товарами, сохранила на прежнем уровне положительное для себя сальдо внешней торговли в 58 млрд евро (около 30% товарооборота).