

**Европейский учебный институт
«Российский европейский колледж» при Московском государственном
институте международных отношений (Университете) МИД России**

**Институт Европейского права МГИМО (У) МИД России
Фонд Европейского права**

Московская государственная юридическая академия



**ВЗАИМОДОПОЛНЯЕМОСТЬ ЕС
И ЕГО ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ
В ОБЛАСТИ ВНЕШНИЙ ДЕЙСТВИЙ
И ОВПБ И ЕЕ ВЛИЯНИЕ НА ОТНОШЕНИЯ
ЕС И РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

*Материалы международной конференции, проведенной
в МГИМО (У) МИД России и МГЮА 28–29 сентября 2007 г.*

**Санкт-Петербург
2008**

УДК 321, 327

ББК 67.412.1

П-44

Редакционный совет:

Энтин М. Л. — Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД
России (*Главный редактор серии*),

Галенская Л. Н. — Санкт-Петербургский Государственный Университет
(*Выпускающий редактор*)

Кавешников Н. Ю. — Институт Европы РАН и Энтин Л. М. — Институт
европейского права МГИМО (У) МИД России (*Редакторы выпуска*)

**Библиотека слушателей Европейского учебного института
при МГИМО (У) МИД России**

Серия

«Общие пространства Россия — ЕС:

Право, политика, экономика»

Выпуск 3

П-44 Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области
внешних действий и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС и Российской
Федерации (Материалы международной конференции, проведенной
в МГИМО (У) МИД России и МГЮА 28–29 сентября 2007 г.). — **СПб.: СКФ
«Россия-Нева», 2008.** — 186 с.

ISBN 5-88336-050-5

В выпуск вошли материалы конференции по проблематике внешней политики
Европейского союза и государств-членов ЕС, а также отношений между Россией и Ев-
ропейским союзом, их правового, политического и экономического измерения. В каче-
стве докладчиков и слушателей выступали российские и зарубежные ученые, а также
официальные лица России, ЕС и его государств-членов.

ISBN 5-88336-050-5

© Авторский коллектив, 2008

© Европейский учебный институт при МГИМО (У) МИД России, 2008

© Оформление, СКФ «Россия-Нева», 2008

Оглавление

ЧАСТЬ I. Заседание 28 сентября 2007 г., МГИМО (У) МИД России

Приветственные речи	5
<i>Энтин М. Л.</i> , Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России	5
<i>Франко М.</i> , Глава Представительства Европейской комиссии в России	6

СЕССИЯ 1.

<i>Сенжер Ф.</i> Практика суда ЕС по вопросам внешней деятельности	10
<i>Камерон Фрейзер.</i> Российское измерение внешней деятельности и внешней политики ЕС	19
<i>Данилова Е. В.</i> От торговых обменов к диверсифицированному сотрудничеству между Россией и ЕС	24
<i>Чернышев С. В.</i> Два уровня взаимодействия Россия — ЕС: страны-члены и институты Сообщества	31
<i>Дискуссия</i>	36

СЕССИЯ 2.

<i>Ховорс Дж.</i> Внешняя политика ЕС	40
<i>Хилл К.</i> Политика ЕС в области обороны и безопасности	44
<i>Дискуссия</i>	49

ЧАСТЬ II. Заседание 29 сентября 2007 г., МГЮА

Приветственные речи	55
<i>Бенедейчич А.</i> , Чрезвычайный и Полномочный Посол Республики Словения в России	55
<i>Вуилжстейке М.</i> , Директор Департамента развития Колледжа Европы	56
<i>Кашкин С. Ю.</i> , Заведующий кафедрой права ЕС Московской государственной юридической академии	57

СЕССИЯ 3.
Россия — ЕС: сложное партнерство
(политические и правовые аспекты)

<i>Кашкин С. Ю.</i> Будущий Договор о сотрудничестве между Россией и Европейским союзом и господство права.....	57
<i>Четвериков А. О.</i> Договор о реформе 2007 года, изменения в правовых основах внешнеполитической деятельности Европейского союза и Российская Федерация	66
<i>Энтин М. Л.</i> Договор о реформе: сегодняшний и завтрашний день Европейского союза.....	74
<i>Дискуссия</i>	87
<i>Калиниченко П. А.</i> Новый Договор о стратегическом партнерстве — новые горизонты взаимоотношений России и ЕС	93
<i>Дискуссия</i>	98
<i>Энтин М. Л.</i> Аргументы в пользу рационального подхода к выстраиванию отношений между Россией и ЕС	101
<i>Дискуссия</i>	108
Summary	115
Список участников конференции	119

ДОКУМЕНТЫ

Безопасная Европа в мире, который должен стать лучше. Европейская стратегия безопасности 12 декабря 2003 г.	128
Общая позиция Совета 2001/930/ОВПБ от 27 декабря 2001 г. о борьбе с терроризмом.....	139
Рамочное решение Совета 2002/475/ЮВД от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом.....	145
Совместное действие Совета 2004/551/ОВПБ от 12 июля 2004 г. о создании Европейского оборонного агентства.....	154
Рамочное решение Совета 2005/222/ЮВД от 24 февраля 2005 г. об атаках на информационные системы	177

ЧАСТЬ I

*Заседание 28 сентября 2007 г.,
Московский государственный институт международных
отношений (университет) МИД России*

СЕССИЯ I

Ведущий: Энтин Марк Львович

Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России, Москва

Приветственные речи

Энтин Марк Львович

Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России, Москва

Наша сегодняшняя конференция открывает новый учебный сезон. Несколько дней тому назад, в понедельник, прошло первое занятие очередного набора студентов Европейского учебного института. Мы провели его в рабочем режиме. Основная его часть была посвящена вопросам организационного характера. Но мы всех предупредили о том, что официальным открытием нового учебного года станет сегодняшняя встреча.

Она приурочена к заседанию Руководящего совета Европейского учебного института. Руководящий совет включает в себя высокопоставленных сотрудников министерств и ведомств Российской Федерации, представителей научного сообщества России и стран Европейского союза, а также, естественно, Делегации Европейской комиссии здесь, в Москве, и нашего основного международного партнера — Колледжа Европы. Наша конференция — это возможность послушать тех докладчиков, которых мы специально пригласили для того, чтобы они выступили перед вами по наиболее актуальным вопросам повестки дня отношений между Россией и ЕС, и одновременно возможность для членов Руководящего совета также принять участие в обсуждении и внести свою лепту.

Конференция посвящена очень тонким и сложным материям политического, правового, и экономического характера. О каких вопросах пойдет

речь? О том, как коррелируют между собой деятельность и полномочия государств-членов ЕС и самого Союза, как соотносятся полномочия ЕС в области внешней политики и полномочия Европейских сообществ в сфере внешних сношений, каким образом эта сложная, многоуровневая общность, состоящая из Европейского союза, Европейского сообщества и государств-членов, накладывает свой отпечаток на каждодневные отношения между Россией и ЕС, как, в какой степени нам нужно учитывать все это при выстраивании наших отношений в будущем.

Я ни в коем случае не хочу подменять наших гостей, наших главных ораторов. Поэтому ограничусь лишь вводными комментариями и сразу же передам слово нашему постоянному партнеру, человеку, с которым всегда приятно иметь дело, и с которым у нас много совместных проектов и общих интересов — Главе Представительства Европейской комиссии в России Марку Франко.

Франко Марк

Глава Представительства Европейской комиссии в России, ЕС

Спасибо, уважаемый господин председатель, за любезные слова приветствия! Спасибо за предоставленную мне возможность выступить перед участниками столь важной конференции по теме взаимодополняемости Европейского союза и его государств-членов в области внешних действий, общей внешней политики, политики безопасности и влияния этой взаимодополняемости на отношения ЕС с Российской Федерацией. Это очень важная тема. Она касается одного из центральных моментов эволюционного процесса, протекающего сейчас в Европейском союзе. Организационная основа общей внешней политики и политики безопасности будет меняться. Возрастет координация между ней и внешними действиями, осуществляемыми Европейским сообществом. В этих условиях особенно важно направить наши отношения с таким влиятельным партнером, как Россия, по правильному пути.

Список докладчиков впечатляет, поэтому постараюсь быть кратким и лишь обрисую общую ситуацию.

За последние 15 лет Европейский союз очень изменился. С одной стороны, эти изменения связаны с расширением ЕС — нас было 12, теперь — 27; с другой — с углублением интеграционных процессов, переживаемых объединением. За этот период мы разработали целый ряд стратегий; выполнили многие из поставленных задач: создали внутренний рынок, обеспечивающий свободное передвижение услуг и капитала; создали Шенгенскую зону; ввели евро; укрепили сотрудничество между полицейскими структурами и органами правосудия разных стран; и, конечно, занимаемся разработкой общей внешней политики и политики в сфере безопасности (ОВПБ). Мы продолжаем то, что было за-

ложено Маастрихтским и Амстердамским договорами. Они предусмотрели проведение общей внешней политики, общей политики в сфере безопасности и обороны. Кроме того, в соответствии с Амстердамским договором был создан пост Верховного¹ представителя ЕС по ОВПБ.

Это очень важные изменения. Посмотрите на предысторию Союза, — в конце 1980-х гг. он назывался «Европейское экономическое сообщество», и никто в то время и не помышлял об общей внешней политике. Тогда был комитет, который назывался Комитетом политического сотрудничества, и никто никогда не говорил о вопросах обороны. «Оборона» — это было запрещенное слово. А сейчас, с 1999 г., у нас есть Верховный представитель по ОВПБ. Брюссель проводит более последовательную внешнюю политику, и страны-члены проводят более последовательную внешнюю политику в рамках ЕС. Конечно, необходимо признать, что страны-члены имеют возможности придерживаться своего собственного внешнеполитического курса. Но сплоченность и взаимная сочетаемость внешнеполитических стратегий увеличивается.

Эта работа пока не завершена. У нас в прошлом были свои провалы. Первым среди них, сразу же после учреждения ОВПБ, стал кризис в Югославии, когда ЕС не смог вмешаться в него, не смог содействовать его урегулированию. Второй провал — это операция в Ираке, в которой страны-члены участвовали в разной степени. Но мы извлекли уроки из этого опыта. Уверен: в будущем у нас будет все меньше и меньше подобных расхождений. И наоборот, будет все больше и больше сплоченности во внешней политике. Проведение общей внешней политики на уровне ЕС становится для входящих в него государств все более важным.

Я уже говорил об обороне, что это слово было запрещенным до конца 1980-х гг. Сейчас Брюссель, используя силы быстрого реагирования, проводит 18–19 миротворческих операций. Конечно, силы быстрого реагирования — это не европейская армия. Но, тем не менее, странами-членами осуществляется в сфере обороны все больше и больше совместных акций, особенно в сфере миротворческих операций.

Недавние примеры — операция в Дарфуре. До этого — операция в Конго во время проведения выборов. Таким образом, работа идет, по всем слагаемым ОВПБ. В некоторых областях получается лучше, в других — хуже. Но она идет. Деятельность ЕС в этой сфере будет развиваться и укрепляться и в будущем.

Большие надежды² в этом отношении возлагаются на Лиссабонский договор. Как вы знаете, в Договоре есть положение о том, что Верховный представитель по вопросам ОВПБ будет одновременно и Вице-председателем Комиссии,

¹ МИД России, а также большинство российских экспертов используют термин «Высокий представитель по ОВПБ». — Прим. ред.

² 12 июня 2008 г. по этим надеждам был нанесен чувствительный удар — на проведенном в Ирландии референдуме большинство высказалось против Договора, а он может вступить в силу только в случае его ратификации всеми государствами-членами ЕС. — Прим. ред.

отвечающим за внешние действия ЕС. Это означает, что политическая легитимность Верховного представителя будет сочетаться с оперативной эффективностью и потенциалом, который уже накоплен Комиссией. Ведь Комиссия обладает широкой компетенцией по внешнеэкономическим и бюджетным вопросам. Это где-то 100 млрд. евро. Сочетания двух элементов — легитимности Верховного представителя в вопросах внешней политики, а также оперативного потенциала самой Комиссии по экономическим вопросам, торговле, помощи развитию — даст очень хороший стимул и поможет усилить роль и единство внешней политики и политики в сфере безопасности.

ЕС станет легче говорить одним голосом. Верховный представитель по ОВПБ возьмет на себя отправление сразу двух функций, будет выступать одновременно в двух ипостасях — члена Совета ЕС, и Европейской комиссии. Это приведет к объединению функций в сфере внешней политики и внешних действий в Брюсселе.

Вместе с тем, внешняя политика ЕС — это не только работа Совета и Комиссии. В нее включены и государства-члены, а это означает, что пойдет трехсторонняя работа. Будут использоваться возможности Генерального секретариата Совета, всех тех людей, которые работают сейчас с Верховным представителем Хавьером Соланой; возможности Комиссии, потенциал тех, кто трудится в Генеральном директорате по внешним связям, а также возможности государств-членов ЕС.

Все это найдет отражение в статусе его делегаций. В настоящий момент я являюсь Главой делегации Европейской комиссии. Человек, который сменит меня в 2009 г., если к тому времени будет ратифицирован Лиссабонский договор, станет Главой Представительства ЕС. Верховный представитель по ОВПБ в своей деятельности сможет опираться на более чем сотню человек, разбросанных по всему миру и работающих в тех странах, где есть делегации ЕС. Имея статус послов ЕС, они возьмут на себя решение всей совокупности вопросов, которые Лиссабонский договор относит к компетенции Верховного представителя. Я думаю, вы сами убедитесь в том, насколько это увеличит эффективность работы представительств, усилит единство действий, ускорит выработку общей внешней политики.

Будут ли все перечисленные изменения оказывать влияние на взаимоотношения с Россией? Конечно! Это стимулирует всех нас работать более напряженно с целью достижения консенсуса по тем вопросам, которые отнесены к третьему общему пространству³.

По сравнению со всеми остальными дорожными картами и общими пространствами, в его отношении ЕС и России удалось добиться наименьшего прогресса. Тут существует самое большое расхождение взглядов между Брюсселем и Москвой. Оно не касается проблем, с которыми мы сталкиваемся далеко за

³ Общее пространство внешней безопасности РФ — ЕС. — Прим. ред.

пределами наших территорий. По Ближнему Востоку, Ирану, Северной Корее наши взгляды совпадают. По всем этим досе мы тесно взаимодействуем.

Весь драматизм в том, что у нас не получается вместе работать в рамках нашего общего соседского пространства (то, что, у вас называется «ближнее зарубежье», т. е. Молдова, Абхазия, Южная Осетия, Нагорный Карабах). И здесь, конечно, необходимо укреплять наше сотрудничество.

Будем надеяться, что наша сегодняшняя конференция внесет свой вклад и позволит предложить новые позитивные и конструктивные идеи, которые помогут нам двигаться в правильном направлении.

Хочу вас заверить, что мы ведем с Россией очень активный диалог в этой и многих других сферах. Соответствующие вопросы обсуждаются на саммитах⁴, в формате министерских троек, на заседаниях политических директоров России и ЕС. Площадки для обсуждения проблем существуют.

Повторю то, что я уже сказал ранее: жаль, что мы пока не смогли реализовать наши возможности применительно к третьему общему пространству так, как мы это делаем в рамках общего экономического пространства, пространства внутренней безопасности или в сфере образования, науки и культуры. Контраст разителен.

Активное сотрудничество, в частности, развивается между органами правосудия России и ЕС, а также между полицейскими органами сторон. Ощутимо продвижение вперед в рамках четвертого пространства, и тому есть достаточно убедительные подтверждения. Одно из них — Европейский учебный институт при МГИМО — Университете, в котором мы сегодня собрались. Это, можно сказать, ребенок четвертого общего пространства, результат сотрудничества между Россией и ЕС в сфере образования. В завершение я хочу поздравить директора Института и ваш Университет с теми эффективными действиями, которые привели к созданию этого нового учебного заведения. Спасибо.

Энтин М. Л.: Марк, большое спасибо за столь полную и яркую картину эволюции ЕС и проводимой им общей внешней политики. Своим выступлением Вы дали почувствовать ожидающие всех нас перемены, динамику, которую, как можно предвидеть, уже в ближайшем будущем обретет ЕС. Признателен Вам также за то, что Вы так бескомпромиссно обнажили проблемы, существующие в отношениях между Брюсселем и Москвой. В дальнейшем о них, наверное, еще неоднократно пойдет речь. Особо хотел бы поблагодарить за лестные оценки Европейского учебного института. Очень приятно, когда создаваемое с твоим участием детище так просто и любовно называют «ребенком общих пространств между Россией и ЕС».

⁴ Последние состоявшиеся и планируемые саммиты РФ — ЕС — Мафра, Португалия (26 октября 2007 г.), Ханты-Мансийск (июнь 2008 г.), Франция (вторая половина 2008 г.). — Прим. ред.

Особо обратил внимание на один момент, прозвучавший в Вашем выступлении. Вы упомянули о том, что планы создания внешнеполитической службы Союза начинают обретать более реальные очертания. Мы в курсе того, что Вы непосредственно вовлечены в обсуждение этой проблематики. Знаем, что уже наметились частично согласованные подходы, хотя до ратификации Лиссабонского договора отдельными так называемыми «проблемными странами», они не будут придаваться огласке. Думаю, что и для слушателей нашего Института, и для вас, и для практических ведомств было бы интересно посвятить этой теме специальную встречу или даже конференцию. С удовольствием бы ее созвали, если с Вашей стороны прозвучит такое предложение.

А сейчас хотел бы передать слово Филиппу Сенжеру — руководителю службы документации Суда ЕС. С Филиппом Сенжером мы хорошо знакомы, он уже выступал с лекциями в нашем Институте. Прочитанный им курс по процедурам Суда был встречен на ура, самой требовательной и квалифицированной аудиторией, которая только есть в Российской Федерации. Он выступал перед судьями высшего звена и сотрудниками судебного департамента. Мы рассчитываем продолжить столь успешное сотрудничество и в дальнейшем.

Поясню, почему мы попросили специалиста по прецедентному праву, формируемому Судом ЕС, выступить с первым докладом. Очень часто нас тянет к тому, чтобы говорить о вещах общего плана, давать суммарные оценки и делать это в отрыве от правовой реальности. Чтобы избежать этого, предлагаю разобраться с тем, как трактует полномочия Европейского сообщества и Европейского союза вести международные дела Суд ЕС, и, уже оттолкнувшись от этого юридического анализа, перейти к обсуждению экономических, политических и других аспектов интересующих нас вопросов.

С удовольствием передаю слово Филиппу Сенжеру.

Сенжер Филип

Руководитель Службы документации Суда ЕС, Люксембург

Практика суда ЕС по вопросам внешней деятельности⁵

Меня попросили сделать доклад о так называемых «смешанных соглашениях» Европейских сообществ. Эта тема является очень сложной, комплексной. Уже несколько месяцев, с того момента, как я получил приглашение, практически

⁵ Доклад подготовлен в личном качестве, отражает только и исключительно личную точку зрения автора, и никоим образом не ангажирует Суд ЕС. — Прим. ред.

все свои выходные провожу в библиотеке, консультируюсь и читаю литературу по этому вопросу. Должен сказать, что я немного об этом сожалею, потому что у меня есть свое видение данной темы. Естественно, каждый автор имеет свою точку зрения, строит свою классификацию. И, может быть, мне не следовало все это читать, а нужно было просто-напросто прийти к вам и изложить те подходы, которых я придерживаюсь. Тогда мое выступление было бы более ясным и понятным, чем то, что вы сейчас услышите. Однако долг требовал от меня проштудировать всю имеющуюся литературу.

Как я уже сказал, тема трудная. Право и политика в ней тесно переплетаются. И это понятно, поскольку речь идет о внешних сношениях. Вместе с тем, важно учитывать, что внешние сношения опосредуются определенным юридическим инструментарием. И здесь мы оказываемся в области права. Смесь эта не то чтобы взрывоопасна, но ясности она явно не способствует.

По определению все вещи в этой сфере достаточно сложные. Кроме того, эта сфера быстро эволюционирует, как и само Сообщество, и в эволюционирующем контексте возникают новые правовые и политические проблемы. Рассмотреть все нюансы в рамках одного выступления физически невозможно. Будет неплохо, если мне удастся дать хотя бы некоторое направление для движения, с тем, чтобы мы могли немного разобраться в джунглях смешанных соглашений.

Римским договором данная сфера не предусматривалась. В Римском договоре термин «смешанные соглашения» вообще отсутствует. И сегодня его по-прежнему нет в учредительных договорах. Он родился благодаря практике. Это не означает, будто бы то, что впоследствии стало называться смешанными соглашениями, вообще не упоминается. Сегодня в Договоре, учреждающем Европейское сообщество, имеется статья 133, которая предполагает, что могут быть соглашения, заключаемые одновременно ЕС и государствами-членами. Сама практика заставила прийти к таким соглашениям.

В чем же заключается их смешанность? Сначала нужно определиться со значением термина, чтобы понимать, о чем мы будем говорить дальше. Итак, смешанность, когда речь идет о международном соглашении, возникает тогда, когда сферы, затрагиваемые соглашением, не относятся к исключительной компетенции Сообщества. Естественно, исключительная компетенция исключает смешанность. В тех случаях, когда государства передают ЕС исключительную компетенцию, сами они ее полностью утрачивают. Не обладая компетенцией, они, соответственно, не могут и участвовать в таких соглашениях.

Итак, соглашение становится смешанным тогда, когда Сообщество не полностью контролирует ту проблематику, по которой оно хочет взять на себя какие-то обязательства в отношении третьего государства или международной организации. Так что, как видите, существует достаточно большой простор для смешанности. Ведь исключительная компетенция ЕС не очень велика.

Такая компетенция существует, скажем, в торговой политике. Но даже в области торговли, в зависимости от того, идет ли речь о торговле товарами или услугами, компетенция ЕС является либо исключительной, либо совместной, т. е. даже здесь имеются определенные нюансы, и могут предполагаться некоторые формы, некоторая степень смешанности, как, например, в отношении соглашений с ВТО.

Зачем нужны смешанные соглашения? Дело в том, что Сообщество не является ни унитарным, ни федеральным государством. Оно вообще не является государством. Европейское сообщество, также как и Европейский союз сохраняют на сегодня черты международной организации. Конечно, ее нельзя сравнивать ни с какой другой международной организацией, скажем, с Африканским союзом. Даже в абстрактном плане мы не можем провести такую параллель. Никакое сопоставление здесь просто не уместно. Однако, с теоретической точки зрения, Африканский союз и Европейский союз являются для мирового сообщества международными организациями. И базовая норма, базовое правило для международной организации заключается в том, что она не может претендовать на какую-либо компетенцию, кроме той, которая ей предоставлена государствами-учредителями. Таким образом, речь идет об ограниченной компетенции Сообщества, что, собственно говоря, и предполагает в отдельных случаях наличие рядом с ЕС государств-членов для того, чтобы могли быть заключены некоторые международные соглашения.

Сложившееся положение подвергается критике. В рамках доктрины смешанных соглашений возникли два течения. Речь идет об идеологах, я не буду говорить — фанатиках. По мнению части экспертов, Сообществу необходимо предоставить максимальную компетенцию, оно должно все делать самостоятельно, соответствующие полномочия следует расширить. Согласно отстаиваемым ими представлениям, смешанные соглашения — это ни что иное, как своего рода вмешательство государств-членов во внешние сношения Европейского сообщества. Эксперты, принадлежащие к указанной группе, считают также, что чем меньше будет таких соглашений, и чем быстрее мы сможем от них избавиться, тем лучше.

В принципе их можно причислить к коммунитаристскому течению в какой-то степени радикального плана. Оно реально существует. Его сторонники стараются показать, насколько много недостатков существует в системе ЕС, предполагающей заключение смешанных соглашений. Естественно, они считают, что число смешанных соглашений нужно сокращать для того, чтобы было меньше недостатков. Они полагают, что из-за них государства-члены не только сохраняют, но и приобретают полномочия, которые было бы желательно передать ЕС. Им не нравится такое гибридное творение, которое, по их мнению, способствует вмешательству государств в деятельность Европейского сообщества. В литературе данное течение очень хорошо прослеживается.

Есть другое течение, представители которого утверждают, что смешанные соглашения являются благом. Они достаточно хорошо функционируют, и нет никаких оснований говорить о какой-то катастрофе. Да, Сообщество и Союз наделены определенной компетенцией, но если они считают, что необходимо взаимодействовать с каким-то третьим государством, и это взаимодействие выходит за рамки их компетенции, то, естественно, необходимо заключать смешанные соглашения.

Мое мнение таково: те, кто хотят, чтобы этих соглашений становилось меньше, занимают не очень логичную, не очень последовательную позицию. И я думаю, что при их жизни то, чего они хотят — принципиального расширения компетенции Сообщества/Союза — не будет реализовано, вне зависимости от того, сколько им сегодня лет.

К сожалению, у нас нет времени на то, чтобы разобрать компетенцию Сообщества во всех подробностях. Находящиеся среди нас специалисты по европейскому праву, возможно, испытают шок от упрощенной формы, в которой я изложу последующее. Я и сам чувствую, что говорю, может быть, несколько упрощенно. Но у меня нет возможности останавливаться на деталях.

Итак, у Сообщества есть исключительная компетенция, т. е. имеются некоторые области, где может действовать только оно. Соответственно, в этих областях государства-члены действовать просто не могут. Это, например, как я уже сказал, общая торговая политика, которая осуществляется интеграционным объединением с момента подписания Римского договора. Предусматривается, что договоры в области торговли должны заключаться именно Сообществом. Это стало исключительной компетенцией Сообщества с момента его учреждения, поскольку перед ним была поставлена задача создать общий внутренний рынок. И было очевидно, что для ее достижения государства-члены обязаны отказаться от того, чтобы самостоятельно действовать на внешнем рынке. Естественно, именно Сообщество должно было вести переговоры и заключать соглашения с внешними партнерами. Таким образом, с самого начала эта компетенция была закреплена за ЕС.

В дальнейшем Сообщество получило исключительную компетенцию в сфере охраны биоресурсов моря. Вот две области, которые, вместе с таможенной политикой, образуют исключительную компетенцию Сообщества. Этого никто не оспаривает, хотя существуют определенные пределы исключительной компетенции, которые проявлялись, как я уже говорил, в ходе отношений с ВТО. В дальнейшем правоприменительная практика Суда ЕС показала, что эти сферы исключительной компетенции связаны с тем, что Сообщество, легитимно используя те суверенные полномочия, которые были ему переданы во внутреннем плане, заняло определенную территорию и применительно к внешним связям, и начало их регламентировать. Таким образом, и внутри Сообщества государства-члены де-факто потеряли всяческую компетенцию в этих сферах, в которых могло бы действовать их внутреннее законодательство, и в своих внешних связях.

Также имеются компетенции, которые не являются исключительными, например, параллельные. Хотя я предпочитаю другой термин — «совместные»⁶, потому что слово «параллельные» как-то немножко отдает геометрией. А по евклидовой геометрии параллельные линии никогда не пересекаются, что к отношениям между ЕС и государствами-членами вряд ли применимо.

Отличие совместной компетенции заключается в том, что деятельность ЕС в подпадающих под нее областях порождает несколько иные правовые последствия. Она не влечет за собой и не может привести к полному «изгнанию» государств-членов из соответствующей сферы. Есть целый ряд случаев, в которых учредительные договоры эксплицитно подразумевают, что и Сообщество, и государства-члены действуют одновременно. Как следствие этого, Сообщество может заключать договоры. Ему достаточно воспользоваться вверенными ему прерогативами в пределах общего рынка и регламентировать какую-то группу вопросов. Вслед за этим оно приобретает зеркальные полномочия во вне. Своими внешними границами оно более не связано, но вводимая им регламентация не вытесняет и не отменяет компетенцию государств-членов. Сообщество может установить минимальные нормы, которые совсем не равнозначны полноценным правилам, распространяющимся на все ситуации.

Это еще один фактор, который усложняет понятие смешанности. Действительно Сообщества имеют определенную компетенцию, используют ее во внутреннем плане. И было бы неправильно, если бы государства-члены, заключая соглашения с третьими государствами и международными организациями, разрушали бы то, что было создано в отношениях между ними и самим Сообществом. Вот с некоторым упрощением описание того, что мы называем совместными компетенциями.

Соглашение ЕС по необходимости приобретает форму смешанного, если его предмет лежит в сфере совместной компетенции. Тогда смешанность практически неизбежна. Предположим, что смешанное соглашение является самым худшим решением. Но если отказаться от него, то ЕС лишь дискредитирует себя. Он перестанет восприниматься кем бы то ни было как серьезный партнер. Представим себе ситуацию, когда Брюссель скажет: «Хорошо, давайте заключим соглашение в этой области. Но вот здесь вы хотите, чтобы мы включили такое-то положение. Мы — за. Это прекрасное положение. Но должны предупредить, что не имеем возможности его выполнять, поскольку у нас нет соответствующей компетенции и возможности принимать нормативные акты по этому вопросу. Вследствие чего предлагаем согласовать какой-то минимальный документ, а потом вы заключите дополнительные соглашения с государствами-членами. Причем со всеми по отдельности». Подумайте, что такая постановка вопроса будет фактически означать для третьего государ-

⁶ Термин «смешанные полномочия», получивший широкое распространение в отечественной специальной литературе, здесь не используется, дабы не вносить излишней путаницы. — Прим. ред.

ства. Это все равно, что сказать, — «да, есть области, в которых мы можем с вами какое-то соглашение заключить», — но тут же оговориться, что у каждого есть своя компетенция, и поэтому единое соглашение надо делить так, чтобы получилось два или даже более. В одном соглашении стороной будет Сообщество, во втором или последующих — государства-члены. Конечно, это было бы крайне неудобно. Нормальное третье государство исходит из того, что должно быть только одно соглашение, которое покрывает сразу всю проблематику. И в этих целях Сообщество, конечно же, обязано прибегать к практике заключения смешанных соглашений.

Еще один случай смешанного соглашения — это когда речь идет о соглашении, предмет которого входит в сферу исключительной компетенции Сообщества, но отдельные положения выходят за ее пределы. Соответственно, его исполнение также оказывается невозможным без участия государств-членов.

Приведенные примеры показывают, что есть случаи, когда нельзя избежать заключения смешанных соглашений, когда вы просто обязаны идти на такого типа соглашения. Но встречаются также случаи иного рода. При определенных обстоятельствах соглашения делаются смешанными по абсолютно другим причинам. Это происходит, например, тогда, когда государства-члены хотят обеспечить свое присутствие в той или иной сфере. Я не буду говорить о мотивах, которыми они могут руководствоваться. Просто государства-члены хотят быть одной из договаривающихся сторон. Они не желают находиться где-то в задней комнате и отстраненно наблюдать за тем, как Сообщество единолично достигает каких-то договоренностей.

Если такая воля выражена государствами, в то время как предмет соглашения относится к исключительной компетенции ЕС, то достаточно включить какие-то дополнительные положения, немного расширить предмет переговоров, и тогда соглашение автоматически становится смешанным. В литературе часто описывают такую ситуацию. Разрабатывается соглашение, которое относится, допустим, к экономической сфере. В него добавляется одна единственная чужеродная статья, скажем, о желании развивать с партнерами политическое сотрудничество. Политическая сфера уже выходит за пределы исключительной компетенции Сообщества, и этого вполне достаточно, чтобы соглашение перешло в разряд смешанных.

Противники смешанных соглашений называют такую практику неправильной. Но факт остается фактом. Смешанность может возникать и просто из-за желания государств-членов что-то контролировать, их стремления блокировать какую-то сферу и сохранить в ней свое присутствие.

В результате, когда вопросы политического сотрудничества включаются в соглашение, которое изначально касалось сугубо экономического сотрудничества, оно вообще приобретает характер не только смешанного, но и межопорного, затрагивающего сферу первой и второй опор Европейского союза.

Такое соглашение по-прежнему заключается третьим государством или международной организацией с ЕС, но от ЕС в нем в качестве стороны участвуют и Сообщество, и Союз, и государства-члены.

В специальной литературе предпринимаются попытки классификации смешанных соглашений. Естественно, сколько авторов, столько и классификаций. Бегло приведу лишь одну, которая содержится в опубликованном в 2007 г. комментарии Мегрэ⁷ к Договору, учреждающему Европейское сообщество. В наиболее обширную группу он выделяет соглашения, некоторые положения которых относятся к национальной компетенции. Разумеется, не все, потому что, если бы все положения относились к национальной компетенции, тогда Сообществу здесь было бы нечего делать. Таким образом, речь идет о некоторых положениях, которые на настоящий момент относятся к компетенции государств-членов. В данном случае Мегрэ говорит о так называемом горизонтальной смешанности, противопоставляя ее вертикальной. Горизонтальная смешанность — это, в частности, соглашение об экономических отношениях, в которое включено какое-то положение о политическом сотрудничестве, а это уже выходит за сферу исключительной компетенции Сообщества.

В качестве примера, исследователь приводит конкретные соглашения, которые были заключены с целым рядом стран Центральной и Восточной Европы, а также все соглашения в рамках диалога между ЕС и странами Средиземноморья. Теоретически указанные соглашения могли бы быть коммунитарными, однако, государства-члены ЕС этого не захотели и внесли в них политические положения, которые превратили их в смешанные.

В книге Мегрэ в качестве примера горизонтальной смешанности упоминается случай, когда соглашением предусматриваются действия, которые не входят в сферу компетенции Сообщества. Приводится ссылка на обсуждение в Суде ЕС в 1978 г. вопроса о физической защите ядерных материалов. Соответствующая международная конвенция предусматривала, что государства-члены должны принять в этой области меры уголовно-правового характера. Нельзя было просто провозгласить принцип безопасности, необходимо было принять меры для того, чтобы наказывать за действия, нарушающие этот принцип. И в конвенции была предусмотрена уголовная ответственность. Конечно, на уровне Сообщества нельзя было принять решение о введении уголовной ответственности. Введение уголовной ответственности — компетенция национального государства.

Это очень интересный пример. Он высвечивает то, как Сообщество эволюционирует, развивается. Он иллюстрирует то, о чем Марк Франко говорил в своем предшествующем выступлении. За истекшие годы ситуация менялась несколько раз. Первый раз она изменилась благодаря созданию Европейского союза, в состав которого вошли три опоры. Третья опора — это ничто иное, как

⁷ **Mégret et autres.** Le droit de la Communauté européenne. Bruxelles: ULB, 2007. — Прим. ред.

сотрудничество полицейских и судебных органов в уголовно-правовой сфере. И сегодня мы сказали бы, что эта конвенция должна относиться не к компетенции Сообщества и государств-членов, а, скорее, к компетенции Евратома и Союза.

Потом ситуация изменились во второй раз. В решении 2005 года⁸ Суд ЕС признал, что Сообщество на основе ст. 75, уполномочивающей его заботиться об охране окружающей среды, может заставлять государства-члены принимать, в том числе, и меры уголовного характера. Совет ЕС стремился тогда, во-первых, усилить режим защиты окружающей среды, и, во-вторых, предусмотреть уголовную ответственность. Поскольку третья опора означает расширение компетенции ЕС, то получилось так: охрана окружающей среды, которая раньше находилась в компетенции Сообщества, переносится в третью опору для того, чтобы Совет ЕС мог действовать и в этой сфере.

Таким образом, если оценивать ситуацию с позиций сегодняшнего дня, можно сказать, что в 1978 г. участие в конвенции требовало смешанного соглашения. Теперь же оно попало бы в компетенцию ЕС.

Особо мне хотелось бы сказать о том, что смешанность соглашения ведет к усложнению процесса переговоров. Конечно, мы пытаемся выбирать такие формулы, которые не выставляли бы нас клоунами в глазах наших партнеров. Если соглашение становится смешанным, это не означает, что государства-члены держат ЕС на коротком поводке. Суд ЕС установил принцип единства Европейского сообщества в отношениях с внешним миром. Таким образом, несмотря на то, что государства-члены могут настаивать на смешанности соглашения, они в то же время предоставляют Европейской комиссии возможность вести по нему переговоры.

Делегация Сообщества может состоять только из представителей Комиссии, но может включать и представителей различных государств-членов или же их представителей при ЕС. Указанная процедурная сложность как раз и характеризует смешанность.

Здесь возникает и принципиальный момент. Он состоит в том, что государства-члены не хотят лишиться полномочий, которые они не передавали Сообществу. Если оставить в стороне политические вопросы, то в принципе каждое государство-член может оспорить в Суде ЕС право Сообщества заключать то или иное соглашение, разумеется, если государство-член действительно считает, что его право было нарушено. В той степени, в которой смешанность соответствует интересам государств-членов, последние готовы к различным компромиссным решениям для того, чтобы дать Сообществу возможность вести переговоры по этому соглашению.

Несколько иррациональные проблемы, возникающие при заключении смешанных соглашений, попробую проиллюстрировать на примере того, что

⁸ Case C-176/03 *Commission v Council*, 13/09/2005, ECR I-07879. — Прим. ред.

произошло в отношениях между ЕС и Республикой Сан-Марино. Брюссель вел с этим совсем небольшим государством на севере Италии стандартные переговоры. Соглашение с ним должно было быть смешанным. Предусматривалось включение в него положений социального порядка, выходящих за рамки исключительной компетенции Сообщества. Несмотря на очевидность его содержания, государства-члены умудрились сделать как-то так, что для его вступления в силу требовалась ратификация. И вот переговоры через какое-то время успешно завершились. Начался этап ратификации. Прошло еще несколько лет, однако не все государства-члены успели его ратифицировать. За этот период Сообщество расширилось. В него вошли Австрия, Финляндия и Швеция. Они не подписывали этот документ. Пришлось составлять протокол, позволяющий им присоединиться к соглашению с Сан-Марино. В общем, потребовалось 10 лет для того, чтобы соглашение между Сообществом, государствами-членами и Сан-Марино вступило в силу, хотя ни с чьей стороны не было никаких вопросов по содержанию, никаких оговорок, никаких возражений. Сама процедура, с участием национальных парламентов, других структур, оказалась непропорционально громоздкой. К тому же ее затяжке способствовало подключение к ней новых государств-членов Евросоюза, на что также было убито немало времени.

Те, кто критикуют смешанные соглашения, опираются на факты, утверждая, что они не идеальны. Для их согласования и введения в действие требуется очень уже громоздкий, более того, абсурдно громоздкий механизм.

Но большинство экспертов, включая самых известных, это не смущает. Они полагают, что, несмотря на все недостатки, смешанные соглашения имеют больше положительных сторон. Они позволяют Сообществу наращивать свое присутствие на международной арене. Только на основе исключительной компетенции оно не смогло бы активно участвовать в международных отношениях. Благодаря смешанным соглашениям ЕС и государства-члены добиваются определенной целостности своих внешних действий. Это важный момент.

Поскольку Сообщество эволюционирует, смешанные соглашения могут постепенно утрачивать характерные для них черты в связи с неуклонным расширением компетенции ЕС, поэтому их не надо так уж сильно критиковать. Они позволяют ЕС активно действовать и утверждаться в качестве весомого игрока на международной арене, не превышая своих полномочий и не нарушая нормы права. Сообщество является участником Конвенции по морскому праву 1982 г., членом ФАО и десятков других многосторонних соглашений и структур. Смешанные соглашения дают возможность ЕС всюду присутствовать. Они позволяют ему действовать заодно с государствами-членами и выступать вместе с ними единым фронтом.

В завершение хотел бы выразить надежду на то, что сумел пробудить у вас интерес к смешанным соглашениям. Единственно, если вы будете читать литера-

туру по этому вопросу, пожалуйста, беритесь за нее, только когда вы спокойны, бодры и полны сил. Иначе вы рискуете не выдержать. И еще, если вы хотите заняться интеллектуальной эквилибристикой, лучшей тематике вам не найти.

Энтин М. Л.: Дорогой Филипп, огромное спасибо. Не знаю, как у других участников, но у меня Вы интерес, несомненно, пробудили. И Ваши слова относительно неоднозначности смешанных соглашений, огромного количества юридических вопросов, которые они порождают, постараюсь проиллюстрировать в своем последующем выступлении.

А сейчас передаю слово Фрейзеру Камерону. У него задача не менее ответственная. Мы с вами получили некую общую картину, теперь же ее надо приложить к отношениям между Российской Федерацией и Европейским союзом.

Фрейзер Камерон знает эту проблематику лучше многих, поскольку на протяжении последнего времени возглавляет недавно созданный в Брюсселе Центр «ЕС — Россия».

Камерон Фрейзер

Директор Центра ЕС — Россия, Брюссель

Российское измерение внешней деятельности и внешней политики ЕС

Спасибо, Марк Львович! Очень рад выступать здесь, перед столь представительной аудиторией. Хочу сказать, что делиться своим личным мнением по теме компетенций крайне рискованно. Пару лет тому назад читал лекцию на это счет в Эдинбурге. Возвращаюсь в Брюссель, выхожу на работу, а мой начальник, член Европейской комиссии Крис Паттен говорит: «На прошлой неделе ты назвал меня некомпетентным». Я спрашиваю: «Что ты имеешь в виду?» Он мне отвечает: «Дочь Джорджа Робертсона (тогда он занимал пост Генерального секретаря НАТО) была среди присутствующих на лекции студентов. Она слышала, как ты сказал, что я был некомпетентным по вопросам оборонной политики. Она рассказала это своему отцу, а отец передал мне». Вот как сработал испорченный телефон. Вот что случается, если подбирать формулировки не очень тщательно. Когда мы говорим о компетенции, речь идет не о компетентности, т. е. знании предмета и умении грамотно выполнять свои обязанности. Под компетенцией имеется в виду наличие мандата на отправление каких-то функций.

Как объяснил сейчас Филипп Сенжер, в отношении компетенции ЕС возникает много вопросов. Это хорошо для юристов, которые хотят добиться продвижения по службе; хорошо для адвокатов — у них появляется больше возможностей зарабатывать приличные деньги. И все из-за того смехотворного Договора⁹, который мы подготовили. Он настолько сложный, запутанный, противоречивый, в нем так много примечаний, отсылок и оговорок, что не более 100 человек в мире могут в нем разобраться. Можете присоединиться к этой небольшой группе и станете одним из немногих, кто его понимает. И здесь, в России, будете объяснять фирмам за 10–15 тысяч рублей в час, что означает та или иная статья, кто обладает компетенцией на ведение тех или иных дел. Чем сложнее ситуация в отношении компетенции, тем лучше для юристов, а простые люди могут в этом абсолютно ничего не смыслить.

Одна из наиболее сложных сфер — это кто чем занимается во внешних сношениях ЕС. Что сейчас такое внешняя политика? Это принятие решения по Косово, или же заключение торговых отношений с Японией, или же соглашение с США по открытому небу. Все это связано с внешними сношениями ЕС.

Филипп Сенжер совершенно правильно сказал, что на протяжении всей истории развития ЕС поддерживается постоянная взаимосвязь между внутренними и внешними событиями в жизни интеграционного объединения — постоянно идет какое-то переплетение. Как только был подписан Договор, учреждающий ЕОУС, у него сразу возникли первые взаимоотношения с внешним миром. Потом появился таможенный союз, была выработана общая сельскохозяйственная политика, введено евро, создана Шенгенская зона. Все это шаг за шагом расширяло сферу внешних сношений ЕС. Вот конкретный пример.

Буквально совсем недавно государства-члены ЕС сами вели с Соединенными Штатами переговоры по «открытому небу»¹⁰. Но Европейская комиссия в рамках внутреннего рынка начала принимать меры по регулированию авиатранспортных перевозок. И недавно было принято решение, что именно Комиссия должна возглавить переговоры по «открытому небу». Это хороший пример того, как государства-члены ЕС под влиянием развития внутреннего рынка передают функции внешнего представительства Европейской комиссии.

Еще одним убедительным примером новых тенденций в области внешнего представительства, о чем говорил Филипп Сенжер, может служить экология и изменение климата. Председательствующей в ЕС стране сложно вести переговоры, поскольку они тянутся долго, больше, чем шесть месяцев, а председательство меняется каждые полгода. Поэтому была выбрана страна, много делающая в сфере

⁹ Речь идет о Лиссабонском договоре, подписанном в декабре 2007 г. Его вступление в силу, после завершения процесса ратификации всеми 27 государствами-членами ЕС ожидается в начале 2009 г., если Брюсселю удастся найти решение проблемы, возникшей в связи с отрицательными результатами референдума в Ирландии. — Прим. ред.

¹⁰ Это соглашение недавно с большой помпой было подписано. Оно призвано обеспечить либерализацию рынка авиаперевозок между ЕС и США. — Прим. ред.

экологии, — Швеция. В течение многих лет она возглавляла переговоры, которые привели к подписанию Монреальской конвенции и смежных документов¹¹.

Европейский союз — достаточно хорошо адаптирующееся образование. Он постоянно меняется. Внутренние события определяют изменения во внешней политике и наоборот. Так, случившееся 11 сентября 2001 г. стимулировало деятельность ЕС в самых разных сферах, в том числе, и в сфере правосудия, внутренних дел, безопасности. Комиссия приняла целый ряд мер в отношении европейского ордера на арест, контроля границ и т. п. В Комиссии все эти решения были согласованы задолго до того, еще в 1999 г. Но все ждали чего-то, подходящего момента, связанного с какими-либо событиями. И они произошли 11 сентября 2001 г., подтолкнув Комиссию, Совет ЕС и Европарламент к тому, чтобы принять эти решения. Имея дело с ЕС, всегда важно помнить о взаимодействии между внутренними и внешними событиями.

Следующий сложный момент — взаимодействие между различными институтами ЕС и государствами-членами. В Брюсселе идет постоянная борьба между Комиссией, с одной стороны, и Советом с другой. Это типичная бюрократия. То же самое происходит и в Вашингтоне, и в Токио. Везде бюрократы борются друг с другом за власть. Но в случае с Европейским союзом иногда возникают просто-таки смехотворные ситуации. К примеру, в настоящий момент Европейская комиссия подала в Суд ЕС на Совет по поводу того, кто будет иметь полномочия принимать решения по оказанию содействия в нераспространении стрелкового оружия в Западной Африке. Казалось бы, мизерный вопрос. Но он стал классическим примером столкновения между институтами ЕС относительно того, кто за что отвечает. Комиссия считает, что им должно заниматься Сообщество, в рамках которого у нее лидирующие позиции. Совет, со своей стороны, полагает, что его место во второй опоре.

Наконец, о роли государств-членов ЕС. Многие практики не согласны с тем, будто бы существует тенденция к «брюсселизации» внешних сношений. Однако государства-члены ведут себя очень настороженно, они боятся, что у них заберут их суверенитет.

С другой стороны, в министерствах иностранных дел и больших, и малых стран понимают, что в одиночку многого не достигнешь. Вместе, всей толпой, можно достичь большего. Вот почему привлекательней работать через Европейский союз, чем действовать индивидуально.

Тенденция «брюсселизации» в действительности существует, хотя некоторые министры иностранных дел не хотят признавать это публично. Необходимо все больше и больше мер принимать не на национальном уровне, а на уровне ЕС, касается ли это вопросов Ирана, международной торговли, изменения климата, борьбы с терроризмом.

¹¹ Вероятно, речь идет о Венской конвенции об охране озонового слоя 1985 г. и Монреальском протоколе по веществам, разрушающим озоновый слой 1987 г. — Прим. ред.

В то же самое время странам необходимо защищаться от евроскептиков, таких как в Великобритании. Они очень сильны. Мы, в смысле Лондон, включили в Лиссабонский договор достаточно много оговорок, деклараций и заявлений к статьям по поводу компетенции в сфере внешней политики и по поводу внешнеполитической службы ЕС. Создание такой службы ни в коей мере не нанесет ущерб дипломатическим службам Великобритании или других государств, не будет связано с их представительством в ООН, не повлияет негативно на работу их оборонных ведомств. Сделанные примечания не очень важны, они не имеют правовой силы, но из политических соображений лидеры ЕС посчитали, что их необходимо внести для того, чтобы «защитить» Гордона Брауна и помочь ему не проводить референдум в Великобритании. Они поняли, что нельзя выходить за так называемые «красные линии». Другие страны ЕС тоже имеют свои «красные линии», т. е. предел полномочий, которые они готовы передать ЕС.

Что все это значит для отношений между Москвой и Брюсселем? Основная цель — добиться, чтобы новое соглашение между Россией и ЕС было подписано и ратифицировано населением либо парламентами. Как обеспечить его ратификацию 27 странами и Европейским парламентом? Как сделать так, чтобы лидеры Польши, Эстонии, Германии, Испании могли авторитетно сказать: выстраданный договор хорош для наших стран по таким-то и таким-то причинам? Вот к чему надо стремиться в ходе изнурительных переговоров, которые, я думаю, начнутся в следующем году.

Мы еще не пришли к согласию в отношении правовой базы этого соглашения. Предлагаются различные формы, как об этом говорил Филипп Сенжер. Мы не знаем, кто будет играть лидирующую роль в переговорах — может быть Комиссия, может быть Совет в рамках второй опоры, может быть, это будет специальная совместная комиссия. Эти вопросы пока еще не решены.

Но еще более важно, каким будет политическое содержание нового соглашения между ЕС и Россией. Наверное, некоторые помнят известное интервью Президента Ельцина, данное во время визита в США в 1997 г. Корреспондент спросил его: «Господин Президент, как бы Вы описали состояние российской экономики?». И Ельцин сказал: «Плохое!». Журналист переспросил: «А Вы не могли бы поподробнее развить эту тему?». Тогда Ельцин ответил: «Очень плохо!»

Некоторые эксперты описывают нынешние отношения между Россией и ЕС как очень плохие. Я думаю, что они просто плохие на высшем политическом уровне. Я не буду вдаваться в подробности, но есть целый ряд факторов, осложняющих ситуацию, учитывая выборы в России, смену власти в важных странах-членах ЕС, различие позиций по проблемам замороженных конфликтов. Все знают эти проблемные болевые точки. Вопрос заключается в следующем — как в данных обстоятельствах создать климат, не только политический, но и в плане общественного мнения, который позволит идти вперед.

Мы все согласны с тем, что взаимоотношения между Россией и ЕС очень важны, поэтому надо добиваться того, чтобы заключить самое хорошее соглашение. И сейчас речь идет о наиболее всестороннем соглашении, которое Европейский союз когда-либо подписывал с Россией. Такого договора ЕС не имеет ни с какой другой страной. Оно будет включать общие планы деятельности, наполнение стратегического партнерства и т. д. Думаю, что нынешние сложности, допустим, блокирование Польшей начала переговоров — это болезнь роста новых государств-членов ЕС. Всегда, когда новое государство вступает в ЕС, это в течение какого-то времени негативно сказывается на функционировании его институтов. Так было, когда вступила Великобритания (хотя многие говорят, что она по-прежнему неполный член ЕС), потом Греция, Испания и т. д. Нужно время.

Из-за того, что последнее расширение было огромным — целых 12 новых членов — на адаптацию уйдет больше времени, чем это было в прошлом. Нужно, чтобы в ЕС было достигнуто равновесие, чтобы новые члены поняли, как функционирует ЕС, каковы правила игры, как следует достигать консенсуса. Я бы не стал проявлять слишком большую озабоченность по поводу нынешнего тупика. Думаю, что статус кво сохранится на тот период, пока, с одной стороны, не будет определена судьба Лиссабонского договора, с другой — пока новый президент не утвердится в Кремле. После этого появится возможность продвижения вперед, наверное, в период председательства Франции.

Есть целый ряд проблем, которыми мы должны заниматься совместно. У нас одни и те же проблемы — глобальные экологические проблемы, терроризм, распространение оружия массового уничтожения, несостоявшиеся государства. Важно всегда, когда это возможно, находить основу для сотрудничества. Мы понимаем, что не везде такое сотрудничество будет возможно. Мы и с США не во всем сотрудничаем, у ЕС существуют большие разногласия с этим государством. Но наши взаимоотношения с Россией носят другой характер, потому что мы живем в непосредственной близости друг от друга, и важно понимать, как работают институты ЕС.

Вот почему мой Центр ЕС — Россия пытается внести свой небольшой вклад и создать платформу для диалога между Россией и ЕС. Нам нужен такой диалог. Нам нужны и другие площадки для встреч, где мы можем обсуждать реальные проблемы, потому что внешняя политика разрабатывается не только президентами и министрами, ее должна поддерживать общественность. И настроение населения России очень важно, и очень важно, что население России думает о ЕС. Обе стороны много еще должны сделать, чтобы создать более позитивное представление друг о друге. Хорошая основа для заключения соглашения между ЕС и Россией появится только тогда, когда наше население будет испытывать твердое желание поддерживать контакты.

В своем кратком выступлении я попытался очертить проблемные сферы, которые существуют в наших отношениях, и наметить прогноз развития ситуации

в плане внешней и внутренней политики. Еще раз подчеркну — в Брюсселе очень сложно строить отношения между институтами ЕС и между институтами ЕС и государствами-членами. И еще подчеркну — взаимоотношения между Россией и ЕС очень важны. Вы можете сыграть важную роль в их развитии.

Энтин М. Л.: Хотелось бы поддержать вывод о том, что нам необходимо больше переговорных площадок, больше форумов, на которых мы могли бы спокойно, доброжелательно и очень предметно обсуждать проблемы, стоящие в отношениях между Россией и ЕС. И выступающие с российской стороны сейчас покажут, как мы можем доброжелательно и очень предметно анализировать наши взаимоотношения. С удовольствием предоставляю слово Советнику Министра экономического развития и торговли России Даниловой Елене Владимировне. Пожалуйста.

Данилова Е. В.

*Советник Министра экономического развития
и торговли России, Москва*

От торговых обменов к диверсифицированному сотрудничеству между Россией и ЕС

Спасибо. Выступления предыдущих ораторов напомнили мне несколько очень интересных мыслей, которые я нашла в книге Хосе Ортега-и-Гассета «Восстание масс», написанной в 1950-х гг. Я недавно перечитывала ее и обнаружила удивительные вещи. В ней в 1950-е гг. поднимались те же проблемы, которые мы обсуждаем сегодня.

Автор писал о том, как много было стенаний по поводу неэффективности функционирования экономики европейских стран и кризиса европейской политики. Многие философы полагают, что это имманентное состояние, присущее европейским странам, их населению и территории. Но Ортега-и-Гассет опровергал такой вывод. Он ссылаясь на пример развития автомобильной промышленности в США и в Европе. По его мнению, проблема состояла не в том, что кризисные явления имманентно присущи европейским нациям, а в том, что автомобиль, произведенный в Америке, имеет гораздо больший рынок сбыта. Автомобиль же, произведенный в Европе, имеет гораздо меньший рынок сбыта, хотя европейские инженеры и технологи ничем не хуже, чем американские — ведь автомобилестроение зародилось в Европе.

Он писал о том, что «национальная» одежда, которую носят англичанин, француз, испанец или итальянец, — стала узка. По тому, как он думал, видно, что в 1950-е гг. все ощущали потребность «в расширении границ доступного рынка». Я люблю пользоваться этим термином. В общем, то, что произошло потом, — я имею в виду учреждение ЕС, возникновение сложной и, может быть, громоздкой законодательной базы, трудности с разграничением компетенции между наднациональными институтами и органами европейских стран, — это результат очень тяжелой работы по созданию единого рынка, по расширению границ доступного рынка. Естественно, общий рынок потребовал своего юридического оформления. И это, в общем-то, достаточно уникальное явление. Я думаю, несмотря на то, что мы наблюдаем процессы интеграции на протяжении последних пятидесяти лет, мы, может быть, до конца не осознаем значение этого здания, называемого Европейским союзом. Его осознают, видимо, только наши потомки.

Расширение границ доступного рынка в первой половине прошлого века, да и раньше, происходило силовым путем. Две ужасные трагедии, первая и вторая мировые войны, были попытками силовым путем расширить границы доступного рынка. Формирование ЕС и его законодательной базы, сложнейшие переговоры о передаче национальных компетенций на наднациональный уровень — это, действительно, уникальное явление, попытка мирным путем договориться о том, как снять «национальные мундиры и сюртуки», как безболезненно и мирно выстроить экономические отношения и юридическую базу. Я думаю, что при всех трудностях, которые возникают в понимании компетенции, процессы интеграции в ЕС — хорошее и уникальное явление.

И здесь я хотела бы провести аналогию с отношениями России и ЕС. Сегодня, обсуждая взаимоотношения между институтами ЕС, рассматривая вопросы, связанные с экономическим сотрудничеством в разных сферах, мы, наверное, до конца не осознаем, что, может быть, сейчас в отношениях между Москвой и Брюсселем закладывается основа для точно такого же уникального явления. Та работа, которую мы сейчас ведем — это и есть работа по расширению границ доступного рынка, только теперь уже в пределах и Российской Федерации, и Европейского союза.

Это объективный процесс. Но этот процесс связан с тем, что в силу объективной необходимости мы все больше и больше переходим от торговых обменов, от простого обмена готовыми товарами к кооперационному сотрудничеству. Причем это кооперационное сотрудничество приобретает все более масштабные и диверсифицированные формы. Уже можно говорить о диверсификации сотрудничества не только в плане торгового сотрудничества или инвестиционного сотрудничества, но и в плане сфер, отраслей и форматов взаимодействия.

Все большее значение приобретает инвестиционное сотрудничество. Оно стимулируется формированием транснациональных корпораций, движением

капиталов, обменами активами в рамках этих транснациональных корпораций, обменами управленческими функциями. Действительно, если мы посмотрим повестку дня и двусторонних отношений с отдельными европейскими странами, и отношений с ЕС, то мы увидим, что в ней все больше доминируют крупные инвестиционные проекты. Все большее место в наших переговорах занимает именно проблематика отношений в инвестиционной сфере. С одной стороны, это вопросы, так или иначе связанные с обеспечением регулятивной среды для движения товарных потоков между компаниями и внутрифирменных потоков. С другой, это обеспечение общей регулятивной среды, в которой российские компании функционируют на территории Евросоюза, а компании из ЕС — в России.

Можно привести несколько примеров такого кооперационного сотрудничества, которые даже сложно, наверное, отнести к сотрудничеству России с какой-то отдельной страной ЕС. Например, сотрудничество между «Европейской аэрокосмической и оборонной компанией» и недавно созданной в России «Объединенной авиастроительной корпорацией». Это кооперационное сотрудничество по производству самолетов А350 и А320, причем уже с переходом управления производством на территорию Российской Федерации. В отличие от других проектов, где доля российского участия составляет 3–5% и где управление производством находится на территории Евросоюза, в этом случае планируется, что центр управления будет находиться в России. Как назвать этот проект? Это проект российско-французский, российско-немецкий, российско-итальянский?

Приведу другой пример. Кооперационное сотрудничество при создании самолета «Суперджет-100». Этот самолет — результат сотрудничества итальянских фирм, которые производят оборудование для него и участвуют в капитале компании «Гражданские самолеты Сухого», и американских фирм, и французских моторостроительных компаний. Итальянские партнеры взяли на себя, в том числе, маркетинговую функцию послепроизводственного продвижения самолета. В цепочке — от научно-технических и инженерных вопросов и вплоть до производства и до сотрудничества в продвижении продукции на рынок — участвуют несколько европейских стран.

Можно рассказать и о других крупных инвестиционных проектах. Это проекты в области автопрома, связанные с организацией на территории Российской Федерации сборки европейских марок автомобилей. Идет достаточно диверсифицированное сотрудничество в области космоса — от науки до производства, до создания стартовых комплексов и запуска спутников.

Мы обсуждаем все эти проекты и в двустороннем, и в многостороннем формате. И в то же время все эти проекты, так или иначе, требуют некоего торгово-политического и регулятивного сопровождения. А вот разные элементы торгово-политического и регулятивного сопровождения относятся как к компетенции стран-членов, так и ЕС. И возникает достаточно важный вопрос — как

обеспечить, чтобы наша работа по реализации дорожных карт, по отраслевому сотрудничеству давала комплексную отдачу? Что делать для того, чтобы она вела и к реализации конкретных проектов, которые можно увидеть и потрогать, и к созданию эффективной регулятивной среды?

Например, тот же самый проект «Суперджет-100» не был бы успешен, если бы не были приняты определенные решения по таможенным пошлинам на комплектующие и решения по поддержке этого проекта отдельными государствами. Точно так же в автопроме — существующие проекты на территории России не были бы эффективными, их не удалось бы реализовать, если бы не было принято решение по таможенным ставкам на комплектующие для собираемых автомобилей.

Это то, что лежит на поверхности, то, что легко понять. Есть вещи гораздо более тонкого плана. Например, когда отделения компании работают в разных странах — и в России, и в странах ЕС, — то и процесс, и конечный продукт должны быть унифицированы как гамбургер в Макдональдсе. В какую бы точку мира вы ни попали, вы везде знаете, какой гамбургер купите в Макдональдсе. Так же и в бизнесе. Для корпораций транснационального или хотя бы российско-европейского характера очень важно работать в одинаковой среде, понимать, какой налоговый режим существует, каковы условия получения лицензий, сертификатов и т. д.

Опять же, поскольку я сфокусировала внимание на авиации, скажу, что, производственное сотрудничество не будет эффективным, если не будет обеспечена сертификация самолетов. А это вопрос двустороннего сотрудничества. Что такое взаимное признание сертификации на товары? Это огромная работа, которая уже затрагивает другую сферу, не только чисто торговую, но и сферу промышленной кооперации, промышленного сотрудничества, в том числе в области стандартов. В связи с этим я считаю очень важным и в работе по дорожным картам, и в реализации будущего соглашения, обеспечить баланс между регулятивными мерами и теми форматами взаимодействия, которые обеспечивают реализацию конкретных проектов.

Несколько слов о проблеме разделения компетенций. Предыдущая дискуссия, особенно выступление Филиппа Сенжера, задела меня за живое. Я не собиралась об этом говорить, но, когда я вас послушала, то мне вспомнилась вся моя печальная практика, и я хочу поделиться своим опытом.

В ходе переговоров с Брюсселем о нашем вступлении в ВТО возник ряд вопросов по РНБ — каково его содержание, какой конкретно доступ на рынок ЕС мы получим. Выяснилось, что не ЕС определяет этот доступ, а страны-члены. Надо было изучить все перечни по услугам, которые ЕС представил в ВТО. И там везде вы найдете в колонках: ЕС — такое то положение записано, а дальше идет Франция и, допустим, ограничение по персоналу (доля участия 25%) и т. д. Собственно говоря, на самом деле, вы получаете доступ на рынок

не в унифицированное пространство ЕС. Вы получаете доступ на рынок со всеми этими национальными ограничениями, но в то же время с некой единой торговой политикой ЕС в сфере услуг. Это было очень сложно понять, и иногда я сталкивалась с лукавством своих партнеров. В одних случаях они говорили: «Это компетенция Брюсселя, это единая торговая политика». В то же время в других случаях они говорили: «Нет-нет, тут все правильно, это у нас во Франции есть 25% ограничения, вы действительно не можете войти на рынок без соблюдения этих ограничений».

По проблематике расширения тоже был достаточно тяжелый для нас период. Мы должны были пересмотреть всю договорно-правовую базу со странами-кандидатами, потому что Брюссель потребовал от них убрать из своих международных соглашений отдельные положения или вообще денонсировать те соглашения, в которых затрагивается компетенция ЕС. При этом страны-члены до конца не могли разобраться, какие же вопросы относятся к компетенции ЕС. И Брюссель нам на этот счет ничего не говорил. Его юридические службы долго изучали документы.

Было абсолютно ясно одно — в двусторонних соглашениях о торгово-экономическом сотрудничестве не должен фиксироваться РНБ. Но нам нужно было обеспечить постепенный переход юридической базы, потому что Протокол о присоединении новых стран-членов еще не был подписан, а двусторонние соглашения о торгово-экономическом сотрудничестве уже должны были быть денонсированы. И фактически нам тогда следовало бы с момента денонсации взимать двойные таможенные пошлины с товаров, поступающих с территории вступающих в ЕС стран. По этим вопросам у нас тоже были достаточно тяжелые переговоры.

Фрейзер Камерон совершенно правильно сказал, что до тех пор, пока будут различные мнения и непонимание относительно смешанной компетенции, до тех пор адвокаты будут зарабатывать много денег, потому что адвокатские конторы тоже писали нам бумаги и справки, из которых ничего невозможно было понять. И однозначного ответа мы так и не получили. Так что мы здесь прошли по какой-то грани, чудом гарантировав юридическую преемственность в обеспечении торгово-экономических отношений с нашими партнерами из ЦВЕ.

Следующая тема, которая также затрагивает вопросы компетенции — это торговля ядерными материалами. У нас были заключены двусторонние соглашения со странами ЦВЕ о поставках ядерного топлива. При их вступлении в ЕС часть компетенций уходила в Евратом. Опять же у нас начались переговоры. Эти соглашения абсолютно точно не могли быть пересмотрены, потому что в них содержались определенные положения, которые не относятся к компетенции Брюсселя, но эти положения находились в связке с теми вопросами, которые под нее подпадают. И тоже была, наверно, годовая эпопея ведения переговоров по трансформации договорно-правовой базы.

Еще одна тема, где, я думаю, надолго хватит работы для юристов, — это соглашения по защите и поощрению капитальных вложений. С одной стороны, там четко есть понятия РНБ и национального режима, что вроде бы относится к компетенции Брюсселя. С другой стороны, все страны-члены говорят: «Нет, это наша прерогатива, только мы заключаем эти соглашения, и мы можем писать здесь все, что угодно». Кроме того, мы им говорим, что сюда же попадают и услуги, а по услугам у вас есть обязательства в рамках ВТО, и в них зафиксирован режим наибольшего благоприятствования. Так, все-таки, в чьей же компетенции находятся эти вопросы? И этот вопрос не получил окончательного ответа.

В антимонопольной политике есть критерий, по которому сделки в масштабе Сообщества находятся в компетенции Брюсселя, а сделки в масштабе страны — в компетенции национальных органов. Что такое масштаб Сообщества? Это уже не юридическая, а экономическая категория. Она требует определения границы релевантного рынка, для чего нужно посчитать эластичность, выяснить, как при росте цен идет переключение различных групп населения с одного товара на другой. Это позволит сделать вывод о том, находятся ли эти два товара на одном рынке или нет, конкурируют ли они между собой или нет. Достаточно сложные вопросы.

Эта область непосредственно касается нашего бизнеса и очень близка к корпоративному праву. Я, кстати, посмотрела итоги опроса студентов Европейского учебного института и увидела, что их больше всего привлекает корпоративное право. Антимонопольное право ЕС и корпоративное право ЕС идут рука об руку. И нам тоже не всегда понятны решения антимонопольных органов, которые принимаются, как нам кажется, вопреки здравому смыслу и эффективности двустороннего торгово-экономического сотрудничества с отдельными странами. Это тоже очень важный и достаточно сложный вопрос.

И еще один пример из моей практики — это Турция, член таможенного союза с ЕС. Можем ли мы, например, предъявлять претензии к Турции, когда мы видим, что применяемый таможенный тариф, практика применения таможенных ставок или таможенное администрирование не соответствуют правилам и нормам ЕС? В какой степени мы можем ожидать, что Турция будет придерживаться в отношении нас таможенного режима — и по содержанию, и по администрированию, — который устанавливается ЕС? По этому вопросу мы в итоге делали запрос в Брюссель. Было достаточно сложно понять их законодательство, и нам было проще попытаться получить ответ. Но и Брюссель, кстати говоря, ответа не дал. Знаете ли, очень сложно получить в ответ на запрос письмо, где будут четкие разъяснения. Из Комиссии могут прислать регламент, а заниматься интерпретацией ее сотрудники не любят.

Ну, и последний пример — вопрос с калининградским транзитом. Здесь у нас в ходе переговоров по всем вопросам был постоянный «пинг-понг» — это компетенция Литвы, это компетенция ЕС. В итоге мы разделили каждый

элемент всей этой (таможенной. — Прим. Ред.) процедуры на отдельные части, и посадили специалистов по каждому элементу и с той, и с другой стороны за один стол. Я хочу вам сказать, что этого очень тяжело было добиться. Мы посадили за один стол специалистов из Брюсселя и из Литвы именно по конкретным узким темам. И мы спросили: «Так все-таки, кто из вас решает этот вопрос, а кто решает этот вопрос, с кем из вас договариваться и как мыотрегулируем эту процедуру (выезд на место, инспектирование таможенных пунктов пропуска и т. д.)?» А это были достаточно серьезные вопросы, потому что речь шла не просто о пересмотре договорно-правовой базы. На границе скапливались вагоны, были заторы грузов, и товары просто вовремя не проходили проверку, что вело к удорожанию транзита.

Так, ЕС говорил, что у нас нет нормы, предусматривающей увеличение сборов за ветеринарный и санитарный контроль, что ни в одном регламенте это не записано. А Литва говорила, что такая норма имеется, поскольку в регламенте ЕС написано, что контроль должен обеспечиваться. Нам надо издержки покрывать, ведь Евросоюз требует, чтобы был обеспечен должный уровень, но не дает денег на то, чтобы мы этот контроль осуществляли. Где здесь прав брюссельский законодатель, где литовский? Мы изучали регламенты, и, действительно, они не всегда дают ответы на эти вопросы.

Абсолютно верно, что адвокаты и юристы будут зарабатывать огромные гонорары на отношениях между Россией и ЕС. Но, кстати говоря, благодаря этому будет процветать и Институт уважаемого господина М. Л.Энтина.

Несмотря на отдельные негативные воспоминания, которыми я с вами поделилась, хотела бы завершить выступление на позитивной ноте. Во-первых, попытки разобраться в лабиринте законодательства, которое обеспечивает нормативно-правовую базу наших отношений с Евросоюзом, дали мне некую пищу для ума. И я надеюсь, что такая хорошая умственная гимнастика позволит мне в старости избежать склероза. Во-вторых, они стали частью личного опыта, пошли в копилку личных достижений.

Если говорить в более общем плане, я хотела бы закончить тем, с чего начала. Вопреки всем этим сложностям и всему тому, что господин Фрезер Камерон говорил о трудностях переговорного и политического процесса, я все-таки оптимистично смотрю в будущее. Развитие мировой экономики, глобализация, теснота наших собственных «национальных мундиров» объективно толкают нас к тому, чтобы в конечном итоге мы договорились о форматах взаимодействия.

Еще раз хочу их обозначить. Первое, Россия — ЕС, т. е. Комиссия и федеральные и региональные органы Российской Федерации. Второе, региональное сотрудничество — между регионами европейских стран и российскими регионами, между российскими регионами и центральными органами отдельных европейских стран. Третье, двустороннее сотрудничество между отдельными странами-членами ЕС и Российской Федерацией. Наконец, диалог бизнес структур. У нас сейчас

возникает с европейскими странами очень много интересных двусторонних форматов взаимодействия *«business to business»*, диалог бизнес ассоциаций.

Эти процессы идут независимо от того, как мы их оцениваем. Регионы занимаются своим маркетингом по всему миру, в том числе в Европе. Европейские компании присутствуют на российском рынке и развивают свои инвестиционные стратегии в отношении этого рынка, поэтому, я думаю, что на правовом уровне мы рано или поздно договоримся и найдем консенсус. ЕС накопил достаточный опыт мирного, безболезненного достижения консенсуса, и этот опыт даже имеет под собой философское обоснование, высказанное уважаемым философом Ортега-и-Гассетом, с идеей которого я начала свое выступление. Спасибо.

Энтин М. Л.: Елена Владимировна, Вы дали нам целый каталог вопросов, на которые хорошо было бы получить ответы. Может быть, какие-то из них будут даны в дискуссии, какие-то — после перерыва. А сейчас эстафета обсуждения этой сложной и многогранной темы переходит к Сергею Владимировичу Чернышеву, директору Департамента внешнеэкономических отношений Минэкономразвития. Пожалуйста.

Чернышев С. В.

Директор Департамента внешнеэкономических отношений

Министерства экономического развития и торговли России, Москва

Два уровня взаимодействия Россия — ЕС: страны-члены и институты сообщества

Спасибо, Марк Львович! Я присоединюсь к словам, сказанным в Ваш адрес. Действительно, тема сегодняшней конференции, наверное, является центральной для понимания того, что происходит в Европе, что происходит в наших отношениях с остальной частью Европы.

Когда-то ее впервые поднял Жан Моне, написав свой знаменитый план. Он фактически предложил в конечном итоге ликвидировать национальную идентичность своей и нескольких других, в том числе традиционно не дружественных Франции наций, что было, действительно, историческим, мужественным шагом. Разумеется, тогда речь шла о торговых вопросах. Сейчас мы говорим о передаче в наднациональное ведение таких чувствительных вопросов как политика, внутренние дела, безопасность. То, что этой теме присуща внутренняя

противоречивость, я попробую проиллюстрировать следующими конструкциями, которые родились у меня только что, пока я слушал выступающих.

Давайте посмотрим на экономические отношения государств на нескольких уровнях и в трех аспектах. Первый — с точки зрения национальной идентичности, второй — с точки зрения интересов и третий — с точки зрения конкурентоспособности. Я думаю, в этой просвещенной аудитории, в одном из лучших научных и учебных центров России не надо объяснять, что именно эти три аспекта являются центральными для формирования экономической стратегии компании, государства, сообщества государств.

Возьмем первый уровень — на нем будут действовать поставщики, изготовители продукции, товаров, услуг. К этой же категории следует причислить и наемных работников, которые продают свой труд. С точки зрения национальной идентичности все они ассоциируются исключительно с определенным государством, с определенными национальными границами; с точки зрения интересов — являются субъектами, представляющими частный интерес; а с позиций конкурентоспособности — субъектами, заботящимися о своей индивидуальной конкурентоспособности.

Второй уровень составляют потребители. Скорее всего, здесь будет то же самое. Это национальные потребители, интересы которых носят различный характер в зависимости от того, являются ли они индивидуальными или промышленными потребителями. О конкурентоспособности потребителей речь не идет.

Возьмем третий уровень экономических отношений — между государствами. Субъекты этого уровня — национальные регуляторы. Они по определению национальны, их национальная принадлежность очевидна. Преследуемые ими интересы — это совокупность частных интересов в рамках конкретного государства и так называемые национальные интересы, которые они представляют. Кстати говоря, данная конструкция заслуживает самостоятельного глубокого анализа. С точки зрения конкурентоспособности, национальный регулятор формулирует, ищет пути определения и защищает национальную конкурентоспособность.

Наконец, четвертый уровень — наднациональное регулирование. На нем все по-другому. Остро дает себя знать наднациональная специфика. Здесь на первый план выдвигается защита некоего совокупного многонационального интереса. В отношении конкурентоспособности акцент делается опять-таки на том, чтобы определять, продвигать, укреплять некую конкурентоспособность Сообщества.

Таким образом, как показывает анализ трех ключевых аспектов межгосударственных экономических отношений, наднациональное регулирование находится в своего рода конфликте с другими ключевыми участниками, субъектами, агентами экономических отношений между государствами. Этот конфликт заложен в конструкцию экономических отношений, включающую наднациональное регулирование. Иными словами, когда наднациональное регулирование появляется в отношениях между государствами, то возникает конфликтность.

Постоянно испытываю ее на себе. Мне по долгу службы приходится время от времени встречаться в различных форматах с представителями объединенной Европы. Зачастую наши партнеры представляют Европейскую комиссию, и в этом случае они, естественно, дистанцируются от национальных государств. Но чаще мне приходится встречаться с представителями национальных государств. Например, недавно встречался, с коллегами, председательствующими в Европейском союзе. Можете представить, что за полгода, которые даны стране на председательство, ей нужно суметь сформулировать и попытаться провести с учетом и своих национальных, и вместе с тем наднациональных интересов некую внятную политику по текущим и стратегическим вопросам работы ЕС, которая останется затем в истории объединения. Европейский проект, который начался с плана Моне, чрезвычайно амбициозен, он действительно не имеет аналогов в мировой истории. ЕС пытается решить задачи, которые никто и никогда не мог до сих пор решить — примирить национальный и наднациональный интерес.

Теперь несколько слов о том, как показанный мною дуализм, этот эндогенный конфликт, внутреннее противоречие, присущее интеграционным процессам, проявляется в наших отношениях с ЕС. Начну с того, что соглашусь с теми, кто выступал до меня. Конечно, никакого глубокого кризиса в отношениях между Москвой и Брюсселем нет, что подтверждают четкие и объективные факты. Это, прежде всего, растущие торговые показатели (в прошлом году российский импорт из ЕС вырос где-то на 30–40%, если я не ошибаюсь)¹²; это и цифры по инвестициям (две трети прямых иностранных инвестиций поступают в Россию из стран Союза, причем доля стран ЕС с годами только увеличивается). Соответственно, когда мы говорим о стремлении России найти свою идентичность в терминах конкурентоспособности, отыскать свое место в мировой экономике и на этой основе успешно конкурировать, то мы обращаемся, прежде всего, к нашим инвестиционным и торговым связям с ЕС. Именно там мы черпаем технологические преимущества, недостающий нам управленческий опыт, именно там наши компании находят, помимо всего прочего, ключевой персонал для своих предприятий в России и именно на базе этих взаимоотношений мы создаем новое качество своей экономики.

Естественно, было бы преувеличением сказать, что ставка на развитие отношений с ЕС является центральным элементом экономической политики российского правительства. Очевидно, вместе с тем, что использование преимуществ взаимодействия в рамках Большой Европы является одним из важных элементов такой политики. И Министерство экономического развития и торговли, которое разрабатывает стратегию внешнеэкономической политики Российской Федерации, обращает на это особое внимание. Мы работаем с остальной Европой,

¹² По данным Евростата, в 2006 г. российский импорт из ЕС вырос на 27%, составив 72 360 млн. евро. В 2007 г. темпы роста чуть ли ни удвоились. — Прим. ред.

работаем, прежде всего, на уровне бизнеса, и эта работа идет успешно. Как мне представляется, это центральный элемент для определения той фазы, в которой находятся наши отношения.

А кризисным элементом является как раз отсутствие понимания перспективы регулирования этих отношений на национальном и наднациональном уровнях. Оно проявилось тогда, когда выкристаллизовалась идея разработать новое, беспрецедентное по своему охвату соглашение, которое бы определяло характер и инструменты наших взаимоотношений на среднюю и долгосрочную перспективу. Причиной кризисных явлений, на мой взгляд, послужило недостаточное понимание тремя сторонами — государствами-членами, ЕС и Россией — тех интересов, тех задач, которые они призваны решить в ходе разработки нового соглашения.

Знаете, было относительно просто вступать в переговоры по Соглашению о партнерстве и сотрудничестве. Тогда Брюссель понимал наш интерес в этом договоре, который был очевиден — в ожидании членства в ГАТТ / ВТО найти суррогатные инструменты, которые позволили бы нам выходить на европейские рынки. ЕС, со своей стороны, с учетом тех же самых ограничений, был заинтересован в создании инструментов, которые бы обеспечивали определенный уровень транспарентности и предсказуемости российской экономической политики, в том числе, политики доступа на российский рынок. Заключив СПС, мы решили эти задачи. Обе стороны определили торгово-политические инструменты, инструменты торгового режима, которые гарантировали нужный уровень доступа на рынки друг друга.

Что касается переговоров о стратегическом партнерстве, то мы пока не сформулировали этот интерес. И вот здесь больше всего и проявляется эта парадигма конфликтности между двухсторонним и многосторонним форматами отношений внутри Большой Европы. Мы гораздо лучше понимаем свои интересы. Я говорю сейчас в личном качестве, но в известной степени и от имени российских экспертов. Мы гораздо лучше понимаем свои интересы во взаимоотношениях с отдельными странами ЕС, чем с Европейским сообществом в целом.

Например, в отношениях с Германией наши основные торговые, инвестиционные интересы достаточно очевидны. У нас есть высокопрофильные проекты, проекты, которые предусматривают глубокую кооперацию с участием и третьих стран, прежде всего, проекты транспортировки газа. С Германией и Францией есть замечательные, далеко идущие проекты в области создания авиационной промышленности нового качества. Имеется целый ряд проектов с отдельными странами ЕС, предполагающих эксплуатацию энергетических ресурсов в России и создание нового качества энергетической безопасности для всех участников европейской торговли и европейских экономических связей. Здесь все более или менее понятно, ясно и транспарентно. Мы всегда можем сказать, я могу сказать, с кем из государств ЕС в каждый конкретный момент времени отношения скла-

дываются лучше, а с кем и по каким-то причинам — хуже. Но такая ясность, понятность и транспарентность в отношениях с Брюсселем отсутствует. И это главное, что нам нужно изменить.

Естественно, единственный способ изменить эту ситуацию — это, как сказал господин Ф. Сенжер, вступить в соглашение смешанного типа. Все исходят из того, что Соглашение о стратегическом партнерстве должно быть трехсторонним договором. Это очевидно. Имея некоторое представление о том мандате, который получит на переговоры Европейская комиссия, о позициях стран-членов ЕС, тех дискуссиях, которые мы ведем сейчас в Правительстве России, хочу сказать, что интересы сторон не вполне ясны.

Мы должны провести существенную дополнительную работу с Брюсселем. Нам необходимо очень конкретно и четко определить, где тот уровень, на котором кончаются общие интересы и начинаются различные интересы по каждому из секторов и субсекторов экономики, способов предоставления услуг, инвестиционным вопросам, вопросам стандартизации и сертификации, по транспортным путям, созданию совместных энергетических сетей и доступу на рынки энергетики друг друга. Вся эта работа еще впереди.

Как и все, кто выступал здесь до меня, тоже хочу закончить на оптимистической ноте. Я считаю, что пауза, которая возникла сегодня в отношениях между Москвой и Брюсселем, пойдет нам на пользу. Я абсолютно в этом уверен. В попытках создать новые институты взаимодействия между Россией и ЕС мы техническую, технократическую сторону дела продвинули немного дальше, чем идеологию самого процесса. Из-за того, что техническая сторона дела развивалась в отсутствие достаточно глубокой идеологии, которая подпитывала бы ее, создание технократических структур приостановилось. Значит, нужно создавать идеологию. Мы это хорошо понимаем и, я думаю, совместно приступаем к соответствующей работе. Москва и Брюссель очень неплохо взаимодействуют на переговорах по присоединению России к ВТО. Определение будущей конфигурации отношений в треугольнике между странами-членами ЕС, Россией и институтами ЕС невозможно без завершения этого процесса. Участие России в ВТО предусматривает не просто совокупность уступок в области таможенного тарифа или доступа на рынки услуг России. Оно предполагает создание абсолютно нового качества, новой конструкции российской экономики в целом, естественно, при соблюдении Россией тех обязательств, которые она собирается на себя взять.

Только убедившись в том, что эта юридическая конструкция обрела плоть и кровь, мы сможем приступить к решению следующей задачи. Нам надо будет создать базу для той модели или для тех моделей, которые в совокупности позволят определить тот перечень интересов и подходов к росту конкурентоспособности России и российских отраслей экономики, который в конечном итоге выведет нас на переговоры по новому соглашению с ЕС.

Абсолютно уверен, что это удастся сделать.

Дискуссия

Энтин М. Л.: Сергей Владимирович, совместными усилиями выступающие дали участникам конференции обильную пищу для размышлений. Хорошо бы дать всем также ответы хотя бы на часть из поставленных вопросов или, по крайней мере, попытаться это сделать. С учетом этого, без лишних слов, открываю сессию вопросов и ответов.

ВНП: А если посмотреть на контакты с Европейским союзом именно с российской стороны? Насколько, по вашим ощущениям, на практике согласованы действия российских экспертов, которые работают на данном направлении? В какой степени они взаимодействуют? И как вы относитесь к идее создания отдельного министерства, которое бы занялось отношениями с ЕС?

Энтин М. Л.: Повторю вопрос для тех, кто не успел снять или, наоборот, надеть наушники. Вопрос немножко провокационный. Попробую его слегка перефразировать. Если мы воспринимаем Европейское сообщество, Европейский союз, как столь сложное образование, нельзя ли зеркально посмотреть на самих себя и сказать, насколько эффективно в России поставлено взаимодействие между правительственными структурами и в самом правительстве? И следующий логический вопрос — не следует ли пойти по пути других стран и создать специальное министерство вместо нынешней межведомственной комиссии по сотрудничеству с ЕС. Пожалуйста, кто будет отвечать?

Чернышев С. В.: Я несколько лет не работал на направлении сотрудничества с ЕС и вернулся к этой теме только год тому назад. Все стало организовано значительно лучше. Я, во всяком случае, не вижу явных нескоординированных действий между ведомствами, что в 1990-е годы, особенно в первой половине 1990-х, было обычной практикой.

Думаю, главная проблема российского Правительства, которая, впрочем, всем хорошо известна, — это отсутствие профессиональных кадров. Их очень мало. Большинство людей, к сожалению, по разным причинам покинули правительство. Я вижу в зале, в том числе, и молодые лица, и надеюсь на то, что некоторые выберут работу в госслужбе. Но для того, чтобы сложился профессионал в области внешнеэкономических связей, реально нужны несколько лет.

Мы — и Правительство, и Марк Львович Энтин, и другие коллеги — делаем максимум возможного, чтобы создать научные школы и учебные центры. Это происходит и здесь, в Европейском учебном институте, и в Высшей школе экономики, и в нашей ведомственной Академии внешней торговли. Об этом задумываются в МГУ. Но должно пройти время.

У нас пропал средний слой специалистов высокой квалификации. Все больше либо начальники, как мы с Даниловой, либо молодежь. Без этого слоя трудно, практически невозможно вести профессиональные торговые переговоры.

Трудно проводить профессиональный анализ, а ведь проводить его нужно не только в Министерстве экономического развития и торговли, но и во многих иных ведомствах, которые задействованы в этом процессе. Сейчас мы получаем не столько разнонаправленные действия, сколько недостаточно квалифицированную проработку вопросов, что существенно усложняет работу.

Создать новое ведомство можно. Только сначала надо подумать, кто будет в нем работать.

Данилова Е. В.: Я дополню ответ С. В. Чернышева. Во-первых, у нас в стране тоже имеются разные уровни компетенции. Это компетенция федеральных органов власти, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований. И естественно, в числе вопросов, связанных с внешнеэкономическими отношениями и компетенцией, касающихся применения различного рода регулирования, есть компетенции субъектов федерации и муниципалитетов.

Перед нами, в связи с нашим присоединением к Всемирной торговой организации, был поставлен вопрос о том, что Россия должна, как и любой другой член ВТО, обеспечить единство применения своих обязательств на всей территории страны, т. е. те меры торговой политики, которые закреплены в обязательствах Российской Федерации в связи с членством в ВТО, должны единообразно применяться на всей ее территории всеми субъектами федерации и муниципалитетами.

Мы в свое время провели специальную серию исследований по анализу федерального и регионального законодательства, регулирующего внешнеэкономические отношения и торговую политику. Мы исследовали практически все, что так или иначе может затронуть деятельность иностранных компаний и связано с нашими обязательствами в рамках ВТО: таможенное регулирование и таможенное администрирование, государственные закупки, субсидии, регулирование доступа на рынок поставщиков услуг, систему сертификации, лицензирования, инвестиционный режим, налоговый режим и т. д.

Изучали все очень придирчиво, потому что у нас была задача, в том числе, привести законодательство субъектов федерации в соответствие с федеральным законодательством и конституционными принципами. Но мы не обнаружили таких несоответствий, хотя анализировали много регионов. Собственно говоря, даже и трудностей не возникло. У нас практически нет ситуаций, когда мы не могли бы понять, к какой компетенции относится вопрос — к федеральной или к региональной.

Во-вторых, хочу сказать несколько слов о механизмах взаимодействия. Действительно, за последние 8–10 лет ситуация существенно улучшилась по сравнению с тем, что было в середине 1990-х гг., хотя и тогда не было какой-то особой катастрофы.

Более того, я должна сказать, что в России даже в середине 1990-х гг. процесс выработки решений, их согласования на различных министерских уровнях

был гораздо короче, быстрее и гибче, чем тот процесс, который происходил по тем же самым вопросам между Комиссией ЕС и странами-членами. Обычно нам требовалось на межведомственное согласование месяц, Еврокомиссии — 3–4 месяца. Примерно такой временной разрыв существует и сегодня.

Кроме того, необходимо отметить, что существует множество инструментов и механизмов, которые обеспечивают скоординированную работу ведомств. И, прежде всего, она обеспечивается тем, что у нас выработка внешней и внешне-экономической политики находится, прежде всего, в компетенции Президента, а потом уже Правительства. Министерства же занимаются отдельными вопросами. Например, вопросы торговой политики закреплены за ведомствами, которые отвечают за внешнеэкономические отношения.

В результате административной реформы, которая была проведена в 2004 г., были четко установлены регламенты и четко предусмотрены сферы компетенции отдельных министерств и ведомств. Другое дело, можно спорить относительно эффективности разделения системы на три звена — министерств, агентств и т. д. Но издание регламентов деятельности министерств и разделение сфер компетенции было очень понятно сделано. Практически сейчас нет вопросов, которые могли бы трактоваться каким-то не единообразным образом. И даже если по макроэкономической политике иногда возникает ситуация, при которой мы, допустим, полагаем, что какие-то отдельные аспекты было бы лучше включить в компетенцию МЭРТ, а по документам это компетенция Минфина или какого-то другого органа, тем не менее, ясность присутствует.

И еще, механизм подготовки документов в Правительстве таков, что любое поручение, рассмотрение любого вопроса предполагает его согласование со всеми ведомствами. Ни один вопрос не может затеряться просто в силу того, что обязательно будет указано головное ведомство. Все заинтересованные ведомства представляют в него свои процедурные замечания. И регламент, который был принят в Правительстве в 2004 г., устанавливает, что Правительство просто не примет документы, в том числе касающиеся отношений с ЕС из какого-то одного ведомства, если нет визы руководства соответствующего министерства.

В моей практике такое случалось неоднократно. Какие-то двусторонние соглашения, подготовленные ведомствами, вносятся в Правительство без согласования, например, с нашим министерством. Правительство просто направляет эти документы к нам на согласование, и мы их дорабатываем. Внутри министерств тоже существует совершенно четкая регламентация деятельности различных департаментов. Что касается межведомственной комиссия, то этот орган не обеспечивает согласование документов или же какой-то контроль за этой процедурой. Это орган, который вырабатывает политику. В связи с этим, было бы неверно проводить аналогию между интеграционным комитетом и министерством.

Мне кажется, было бы неправильно создавать специальное министерство по делам Европейского союза. Ведь мир движется к глобализации и отношения

настолько переплетены, что очень сложно иногда бывает выделить наши отношения с ЕС из контекста отношений с другими странами.

Но в чем я совершенно согласна с Сергеем Владимировичем Чернышевым, так это в том, что нам катастрофически не хватает грамотных специалистов, причем не узких специалистов, которые владеют только одним вопросом, а специалистов с широким кругозором. Взаимоотношения с ЕС у нас настолько многогранны и широки, что быть «гаечником», крутить гайки — этого явно недостаточно. Нужно иметь некое глобальное видение процесса, который происходит в мире, в экономике, в политике, в социокультурном пласте.

Энтин М. Л.: Благодарю. Более чем исчерпывающий ответ. Еще вопросы?

Рубинский Ю. И.: К большому сожалению, господин Марк Франко отсутствует, поэтому я хочу адресовать свой вопрос господину Фрейзеру Камерону, а также всем нашим друзьям и коллегам из Европейского союза. Немногим более полугода назад мне пришлось в этом же здании выступать с докладом на конференции «Европейский союз как партнер в переговорах после расширения». Одна из задач моего сообщения состояла в том, чтобы проанализировать отношения между двумя институтами ЕС и двумя руководителями: между членом Комиссии по внешним связям Бенитой Ферреро-Вальднер и Высоким представителем по общей внешней политике и безопасности Хавьером Соланой. Речь, конечно, шла не об их личных качествах. Кстати, личные отношения у них вполне рабочие, и, на мой взгляд, гибкость господина Хавьера Соланы не имеет себе равных. Их положение в структуре Европейского союза качественно различается. Характер Комиссии таков, что это исполнительный и, если хотите, не межгосударственный, а наднациональный федеративный орган. Что касается господина Высокого представителя, то его положение было несколько иным.

Сегодня господин Марк Франко в своем выступлении подчеркнул, что статус Высокого представителя повышается. В него вносятся изменения принципиального характера, он становится Заместителем Председателя Европейской комиссии. Этот шаг сделан, чтобы унифицировать и прояснить механизм принятия решений в ЕС по отношениям Брюсселя с третьими странами, в том числе, очевидно, с Россией, по отношениям и в экономике, и во внешней политике, и в сфере безопасности.

В связи с этим возникает очень простой вопрос. Какие именно вопросы будет решать господин Хавьер Солана, или, точнее сказать, по каким вопросам он будет готовить решения? Будет ли он заниматься не только политикой, но и внешнеэкономическими связями? А поскольку он становится Заместителем Председателя Комиссии, возникает некоторая новая ситуация, юридическая и административная.

Мне хотелось бы понять, в процессе выработки новых юридических рамок между Россией и ЕС, с кем российским органам предстоит иметь дело не на уровне национальных государств, а на уровне Брюсселя?

Камерон Фрейзер: На настоящий момент ситуация не очень понятная, потому что три человека будут заниматься внешними связями. Это Х.Солана, который будет Вице-председателем Комиссии, а также останется Высоким представителем по ОВПБ. Еще будет новый человек — Председатель Европейского совета. Сохранит свои полномочия и Председатель Комиссии. Как они будут делить между собой свои обязанности, пока не ясно.

Очевидно лишь одно — Х.Солана получит более широкие полномочия, но не в отношении внешней торговли. Эта сфера останется в ведении одного из других членов Комиссии. А Высокий представитель, помимо своих нынешних обязанностей, будет также выполнять обязанности члена Комиссии по внешним связям, которые сейчас возложены на Б. Ферреро-Вальднера.

СЕССИЯ 2

Ведущий: Камерон Фрейзер

Директор Центра ЕС — Россия, Брюссель

Итак, господа, мы начинаем вторую половину нашего заседания. Сейчас мы поговорим о внешней политике стран-членов ЕС и о той критической роли, которую они играют в выработке внешней политики ЕС. Также мы займемся вопросами политики безопасности и обороны. Эти выступления будут дополнять друг друга.

Ховорс Джолион

Профессор Французского института международных исследований, Париж

Внешняя политика ЕС

Спасибо, господин Камерон. Спасибо организаторам этого интересного форума за приглашение. Меня попросили охарактеризовать внешнюю политику ЕС и связанные с ней вопросы.

Условно можно считать, что внешняя политика — это вторая опора, и поэтому она выпадает из сферы коммунитарной деятельности ЕС. В силу этого она заведомо менее эффективна и целостна, чем коммунитарная деятельность. По этому поводу в ЕС всегда велись дискуссии, в том числе, начиная с Маастрихтского договора, т. е. задолго до событий сентября 2001 г. Они стимулировались тем, насколько неуверенно Брюссель реагировал на то, что

происходило в мире. Вместе с тем, за прошедшие годы ЕС претерпел существенную трансформацию, добился впечатляющего прогресса в каждой из образующих его опор.

Между национальной внешней политикой, проводимой государствами-членами, и попытками ЕС сформулировать некую внятную коллективную внешнюю политику всегда существовало диалектическое противоречие. В первую очередь, оно касалось того, какой смысл вкладывается в понятие солидарности между членами ЕС, в чем она проявляется и каким образом обеспечивается. Мы считаем, что ЕС должен говорить одним голосом, тогда процесс европейской интеграции будет идти вперед.

В действительности это получается далеко не всегда. Многие вопросы по-прежнему остаются открытыми. Что значит европейская солидарность для третьих стран? Как она ими воспринимается? Какое практическое значение имеет? Каким образом партнеры ЕС ощущают ее на себе? Выходит ли это понятие за рамки европейского единства? Как оно соотносится с проверенными схемами и стратегиями классического реализма?

Считается, что ЕС придерживается подходов классического реализма к международным делам. По моему мнению, было бы желательно, чтобы подобные подходы оставались определяющими для ЕС и в будущем. Но ведут ли себя сами члены ЕС согласно теории классического реализма? Ведут ли они себя так в ситуациях, когда их интересы совпадают? А когда не совпадают?

Не меньшее значение имеет вопрос о том, до каких пределов успешность внешней политики ЕС следует оценивать в терминах достигнутого единства и солидарности? Увеличил ли Брюссель, под этим углом зрения, или снизил свой вес в международных делах после расширения? Когда в ЕС было небольшое число государств, имел ли он большую или меньшую степень влияния, чем сейчас, когда в нем уже 27 членов? Что важнее — международный вес или интеграция? Что нужнее ЕС — солидарность или диверсификация? Здравый смысл подсказывает, что лучше всего двигаться вперед, не делая ставку исключительно на солидарность или на диверсификацию.

Конечно, существует много доказательств того, что ЕС и государства-члены в международных делах нередко двигались в разных направлениях. И во время событий 1973 г. и после, в частности, во время нефтяного кризиса, противоречия между ЕС и его членами проявлялись с особой силой. И когда Советский Союз вторгся в Афганистан, тоже были разногласия и не удалось выработать единую позицию. Или возьмем вопрос свободного пролета для американских самолетов и бомбардировки Ливии Соединенными Штатами в 1986 г. По этому вопросу мнения тоже разошлись. В тех трагических событиях американцы проявили себя не с лучшей стороны. Это явилось драматическим примером нашей неспособности договориться в отношении самых важных вопросов, которые вставали перед нами в прошлом веке.

В течение многих лет существовали разногласия в отношении и Советского Союза, и России. Неудивительно, что мы не всегда могли действовать в одном ключе в отношении России. Тому причиной сама географическая разница между Западом и Востоком Европы. Например, Германия в определенной степени ориентируется больше на страны Восточной Европы, чем на скандинавские страны.

Россия всегда искусно играла на этих разногласиях между разными членами ЕС, что видно в отношении Косово, энергетики и некоторых аспектов безопасности.

Тем не менее, диверсификация и различия не всегда означают, что солидарность отсутствует. Они могут существовать параллельно по одним и тем же вопросам, скажем, по ситуации на Балканах или в Иране. Но когда ситуация обостряется, выявляются либо сходные, либо разные подходы.

С 1995 г. члены ЕС так или иначе проявляли единство в подходах к ситуации на Балканах. В итоге они взяли на себя ответственность за развитие субрегиона, и это весьма важный момент.

ЕС активно участвовал в урегулировании ливанского кризиса. Поддержка, оказанная им легитимной власти, сыграла большую, может быть, даже определяющую роль. Причем изначально поддержка была высказана одним государством-членом, но затем занятая им позиция стала общей для всего ЕС, и ее разделяют теперь все 27 членов интеграционного объединения.

Со стороны ЕС в чем-то консенсусная политика проводилась в отношении длительного конфликта на Ближнем Востоке между Израилем и Палестиной. Пожалуй, где-то с 1973 г. входящие в него страны начали говорить одновременно о признании права Израиля на существование и права палестинцев на собственные территории. С 1991 г. диалог с палестинцами приобрел углубленный характер, ему стало придаваться повышенное значение. Брюссель в течение многих лет настаивает на этом.

В общем плане можно сказать, что по важнейшим вопросам международной политики ЕС демонстрирует высокую степень солидарности, даже если она достигается и не сразу. Так, если мы говорим о совместной борьбе с терроризмом, то это не пустые разглагольствования или риторика. Коллективный ответ на вызовы международного и внутреннего терроризма страны ЕС начали давать уже с 1975 г. Были заключены весомые соглашения, направленные на обеспечение общей безопасности от террористической угрозы, которые заложили основы дальнейшей единой политики на этом важном направлении.

Таким образом, на уровне ЕС существует принципиальное согласие по наиболее предпочтительным подходам. Оно имеется также и в отношении тех или иных внешнеполитических задач. Ради их достижения страны ЕС будут идти на самые энергичные меры, даже если в жертву придется принести человеческие жизни, жизни своих граждан. Речь идет в данном случае о проведении отдельных военных, военно-гражданских и гражданских операций и их финансировании.

С точки зрения солидарности ясно, что и расширение ЕС представляет собой, в стратегической перспективе, внешнеполитический процесс. Но если мы его запустили и сочли наиболее эффективным проявлением своего внешнеполитического выбора, очевидно, что в его отношении имелся консенсус. Расширение по существу требует консенсуса, так как нельзя добиться принятия новых членов без согласия всех уже имеющих.

Иначе говоря, за свою историю ЕС сумел принять ряд важных внешнеполитических решений. Эти решения дали ему непросто, ибо пришлось пойти на определенные издержки. Но следует признать: страны ЕС сумели совместно достичь определенных успехов в духе солидарности.

Еще одним его проявлением стала проводимая ЕС общая политика соседства. Если сравнивать с эпохой средних веков, возникло нечто вроде неформальной империи, в результате чего страны ЕС рассматриваются сейчас в этой части света в качестве основного игрока.

Но солидарность не должна противопоставляться диверсификации. Взаимоотношение между ними следует воспринимать диалектически. Важно, чтобы и солидарность, и диверсификация в практической политике ЕС продолжали усиливаться.

Если ОВПБ не будет эффективной, то все остальные политики ЕС, включая торговую политику и правовое регулирование, окажутся политизированными. Решения по вопросам введения санкций, предоставления экономических преференций, подписания или отказа от подписания торговых соглашений будут приниматься, исходя из политических соображений.

В результате расширения сферы ОВПБ и насыщения ее все большим количеством элементов ЕС стал играть в международных делах намного более заметную роль. Раньше было несколько иначе. США и Россия имели возможность осуществлять политику «разделяй и властвуй». Так, американцы пытались поставить под сомнение самостоятельность стран ЕС в области обороны и безопасности. Они утверждали, что усиление ЕС может угрожать самому существованию НАТО. В определенном смысле такие опасения умышленно преувеличивались. Вопрос так не стоял, и сегодня он так не стоит. Мы не должны выбирать между ЕС и НАТО, между ОВПБ и евроатлантической солидарностью.

Вместе с тем, анализ соотношения солидарности и диверсификации заставляет поставить ряд непростых вопросов. Будет ли это соотношение и впредь случайным и хаотичным? Или же оно должно подчиняться некоторой заранее заданной логике? Следует ли ЕС предлагать государствам-членам нечто вроде партитуры, оставляя за каждым из них исполнение своей заранее определенной партии? Превратится ли ЕС со временем в некоторое подобие хорошо отлаженного оркестра? Можем ли мы говорить о разделении труда между государствами-членами в сфере ОВПБ? Насколько оптимальными являются сценарии, предполагающие, что отдельные государства-члены будут добиваться продвижения

своих узко корыстных интересов в отношениях с третьими странами, опираясь на поддержку ЕС? Предположим, у Великобритании есть проблемы с некоторыми государствами вне Европы, в частности, с Зимбабве. Нужно ли ЕС занимать позицию, отражающую в принципе лишь линию Лондона, и солидаризироваться с ним или нет? Вот о чем идет речь, т. е. вопрос заключается в том, стоит ли ЕС ввести соотношение между солидарностью и диверсификацией в определенные рамки? Нужно ли придать ему упорядоченный, регламентированный характер?

Применительно к отношениям ЕС с Россией это все отнюдь не праздные вопросы. В условиях враждебной дипломатической обстановки они приобретают однозначно негативное звучание. Вполне естественные и нормальные разногласия между государствами-членами, диверсифицированный характер осуществляемой ими внешней политики начинают подаваться как происки или даже победа третьих держав. Логика понятна. Внутренние разногласия всегда играют на руку противоположной стороне.

Принципиально иной расклад даст позитивный международный контекст. В случае, если Москва научится ладить и с ЕС, и с отдельными государствами-членами, то тот факт, что Брюссель эволюционирует в направлении гораздо более единой и целостной ОВПБ, пойдет России только на пользу. Взаимодействовать с ЕС и государствами-членами ей будет проще. Контакты станут продуктивнее. Различия же между государствами-членами ЕС, многообразие отстаиваемых ими интересов позволят, не вызывая подозрений и враждебной реакции, выстраивать в отношении них многовекторную дифференцированную политику.

Я лично считаю, что у России и членов ЕС такое большое количество точек соприкосновения, что мы должны быть заинтересованы в позитивной структуре, которая будет в конструктивном ключе отражать и двусторонний, и многосторонний подходы. Это необходимо, чтобы предотвратить соскальзывание к абсолютно никому не нужным враждебным взаимоотношениям, когда мы утратим способность разбираться в сложной обстановке.

Хилл Кристофер

Директор Центра международных исследований Кембриджского университета, Кембридж

Политика ЕС в области обороны и безопасности

Продолжая разговор о солидарности и диверсификации, хотел бы сказать, что Джолион Ховорс скорее пессимист и предпочитает видеть стакан наполовину пустым. Я же предпочитаю видеть его наполовину полным.

Многие высказываются о европейской политике в области безопасности и обороны (ЕПБО) так, будто они не вполне представляют, что это такое. В действительности, такая политика еще только разрабатывается, и это длительный процесс. Тем не менее, она уже приобрела достаточно отчетливые очертания.

На ее зарождение повлияли четыре фактора. Первая причина: после окончания холодной войны США неизбежно дистанцировались от своих союзников в Европе, которые, соответственно, они сами должны были заняться вопросами обеспечения своей безопасности.

Вторая: Джордж Буш говорит о новом мировом порядке, который каждый трактует по-своему. Европейский союз считает, что в основном этот новый мировой порядок будет определяться многосторонним подходом и базироваться на нормах международного права.

Третья причина, почему нам потребовалось заниматься своими обороной и безопасностью, кроется том, что на европейском континенте, в частности, на Балканах, вновь запылали войны.

Правда, была и четвертая причина: если посмотреть на процесс интеграции в целом, то видно, как мы от общего рынка двигались к единому. У нас было общее пространство, теперь — единое пространство; у нас была общая валюта, теперь — единая валюта. Мы говорим об общей политике в области обороны и безопасности. Двигаемся ли мы в сторону единой политики? Тот факт, что ЕС эволюционировал как важный игрок на международной арене, имеет очень большое значение для сферы обороны и безопасности.

Существует несколько мифов по поводу общей внешней политики. Первый состоит в том, что страны-члены ЕС якобы утрачивают свободу действий. Ничего подобного. Общая политика не заменяет индивидуальную политику национальных государств, по крайней мере, в ряде аспектов некоторые страны сохраняют свою автономность в плане обороны и безопасности. То, что делается, — это сложение общих усилий в данной сфере.

Второй миф — европейская армия. такой армии не существует. Много пишут о европейских вооруженных силах. На самом деле их создание даже и не планируется. Мы об этом вообще и разговор даже не ведем. Речь идет об объединении ресурсов для того, чтобы справляться с кризисами.

Третий миф — о подрыве НАТО. Многие критически настроенные политики в США и Великобритании утверждают, что ЕПБО — это французский заговор для того, чтобы развалить НАТО. В действительности к НАТО она имеет очень опосредованное отношение. Просто после холодной войны НАТО потихонечку уплыла куда-то в другое место. Альянс в настоящее время занимается Афганистаном, и мы даже не знаем, куда он отправится потом. Но куда бы НАТО ни устремлялась, это не то, чем занимается Европейский союз в сфере обороны и безопасности.

ЕПБО не является каким-то заговором с целью достижения равновесия, по поводу чего высказывают опасения американские ученые. Такое утверждение

откровенно смехотворно, хотя американским реалистам нравится представлять данную проблему именно в таком свете. Они, вопреки всему, продолжают подавать ЕПБО как инструмент, созданный странами ЕС для того, чтобы совместными усилиями сбалансировать мощь США, и направленный против них.

Как лучше всего определить европейскую политику безопасности и обороны? Я бы сказал, что эта политика знаменует собой новый подход к международным отношениям, к управлению международными кризисами. Потребность в нем в настоящее время очень высока, раньше она так не ощущалась, поскольку конфигурация международных отношений была совсем другой.

Популярные ныне понятия — гуманитарное вмешательство, постконфликтная реабилитация, помощь в восстановлении или создании национальной государственности — все эти симпатичные словосочетания порождены международным правом, международными организациями. За ними стоит совершенно конкретная реальность. То, что они подразумевают, кому-то нужно проводить в жизнь, а Европейский союз как раз и считает, что он хорошо умеет это делать.

Я повторяю и настаиваю на том, что ЕС сейчас экспериментирует с новыми способами строительства международных отношений. И поскольку процесс развивается, эволюционирует, то он эволюционирует в том направлении, с которым соглашаются 27 членов ЕС и Европейская комиссия, ведь Европейская комиссия является двадцать восьмым его участником.

Хочу вернуться к тому, о чем говорил ранее — о якобы имеющейся или создаваемой европейской армии. Нет, это не европейская армия. И ЕПБО нельзя идентифицировать с военной сферой в ее классическом понимании. Марк Франко упомянул 18 миссий, выполняемых ЕС. Пять из них уже выполнены. Но из столь большого числа миссий только четыре в полном смысле являются военными. Я на них остановлюсь позже несколько подробнее.

Процесс, связанный с запуском и осуществлением миссий, пока еще в зачаточном состоянии. Его можно сравнить с младенцем, который растет и постоянно меняется. Люди считают, что все придумали военные. Отнюдь. Миссии представляют собой, прежде всего, гражданские средства урегулирования конфликтных ситуаций и восстановления государственности. И эта политика находится в стадии формирования.

С ней должны согласиться все 27 стран ЕС и Комиссия. За достижение согласия отвечает Комитет по вопросам политики и безопасности, в который входят представители стран ЕС на уровне послов и представитель Комиссии, назначаемые в состав Комитета на три года. Они проводят встречи несколько раз в неделю, хорошо знают друг друга и потихонечку создают культуру формирования общей европейской стратегии. Создают новый менталитет.

В работе Комитета очень интересен сам подход к поиску решений при учете всех различий в позициях разных государств. Приведу несколько наглядных примеров. Весной 2005 г. обсуждалось предложение о том, чтобы направить

миссию в Индонезию. Когда оно поступило, только 4 государства проявили какой-то интерес к тому, чтобы послать туда подразделения ЕС. Зачем в Индонезию, — спрашивали остальные, — когда у нас полно своих проблем? Но по мере того, как обсуждение шло, государства начали менять свои позиции. Потихонечку было выработано единодушное мнение в поддержку того, чтобы направить свои силы в Индонезию.

Схожим образом шла дискуссия в отношении Конго. ЕС нужно было определиться с тем, отправлять ли своих представителей для того, чтобы проконтролировать там выборы. Сначала Германия ничего не хотела слышать. Франции же и Великобритании было важно продемонстрировать, что это надо не только им одним. Берлин пришлось «за волосы тащить», чтобы он взял на себя соответствующую инициативу и выступил в качестве ведущей страны. Сейчас это уже история. Но все признают, что это была очень успешная операция.

На приведенных примерах я показал, как процесс выдвижения инициативы, подготовки, обсуждения, принятия и осуществления решений по поводу направления миссий протекает в Комитете по вопросам политики и безопасности. Он ведется в постоянном контакте со столицами. Для него характерна специфическая культура выработки общей позиции. С этим ясно.

Итак, в каком же направлении движется эта общая политика? Трудно сказать. Ребенок еще маленький, он не вырос из пеленок, у него все впереди. Посмотрим, что будет лет через 25. Не знаю. Не буду спешить с предсказаниями.

Вместо них остановлюсь на российском измерении ЕПБО. У ЕС и России для сотрудничества есть очень веские причины. Они настолько очевидны, что их даже не нужно разъяснять. ЕС и Россия — два основных игрока на огромной территории Евразии. Два единственных больших игрока, по крайней мере, в этой части Евразии. Россия и ЕС заинтересованы в стабильности в пределах собственных границ и ближнего зарубежья. Мы имеем в виду ту же самую территорию, большую территорию общего ближнего зарубежья.

Обе стороны должны внести крупный вклад в обеспечение всеобщей безопасности в XXI веке. Мы знаем связанные с нею проблемы, обсуждаем их, и как партнеры можем способствовать их решению.

Мы заинтересованы в стабилизации обстановки и в других регионах мира — Центральной Азии, Африке, на Ближнем Востоке, в мусульманском мире. Для нас в равной степени важны протекающие там процессы.

Мы равно заинтересованы в том, чтобы наши взаимоотношения с США шли по правильному пути. У ЕС сложные отношения с США, на что уже обращалось внимание. У России также сложные отношения с США. Наверное, у нас будут разные взаимоотношения с США, но и вы, и мы пытаемся эти взаимоотношения построить.

Мы много говорили о том, что на европейском направлении своей внешней политики Россия испытывает искушение придерживаться старой тактики

«разделяй и властвуй». Москве кажется, что так вернее. Ведь для ЕС выйти на единый подход к отношениям с Россией труднее всего. Консенсус сложно достичь, наверное, из-за стран Новой Европы. И Россия, конечно, будет стараться пользоваться этим, хотя вряд ли подобная тактика принесет ей пользу. Но проблема не в этом.

Основная проблема заключается в том, что безопасность и оборона должны обеспечиваться в треугольнике Россия — НАТО — ЕС. Однако треугольник асимметричен и нестабилен. В его рамках постоянно происходят спонтанные непредсказуемые изменения, вследствие которых страдают все его стороны.

Что такое НАТО? Куда Альянс сейчас идет? В каком направлении движется? Никто не знает. Ни Европейский союз, ни Россия на настоящий момент не понимают, что теперь представляет собой НАТО.

Точно также никто не в состоянии сказать, что станет с европейской политикой безопасности и обороны.

Вследствие этого не надо приписывать всем этим сторонам треугольника те черты, которыми они не обладают. Давайте не считать их тем, чем они на самом деле не являются.

Россия не очень хочет сотрудничать с ЕС в осуществлении ЕПБО до тех пор, пока она не получит возможность оказывать влияние на ее осуществление. Москва требует официального статуса за столом переговоров, но она должна признать, что в планы Брюсселя предоставление России такого статуса никак не входит. Повторю еще раз, что эта общая политика — пока еще младенец. Она боится США, она боится слишком тесных контактов с НАТО. Иначе младенца могут просто задушить. Сначала ребенок должен чуть-чуть подрасти, развиваться, достичь подросткового возраста. Здесь очень много двусмысленностей и недосказанного.

И Европейский союз, и Россия пока еще не разобрались с тем, что представляет собой другая сторона, и как лучше строить отношения. Они хотят сотрудничать, особенно в том, что касается третьего общего пространства,¹³ но опасаются того, что другая сторона окажется на деле скорее угрозой, нежели партнером, способным внести позитивный вклад. Если нам удастся преодолеть взаимные опасения и недоверие друг к другу, тогда мы сможем сесть за стол переговоров и понять, чего мы сможем достичь вместе. Пока мы еще не подошли к этому.

Ставить перед собой какие-то определенные сроки, по всей видимости, бессмысленно. О шести месяцах или каком-то таком сроке речи не идет. Думаю, нам потребуется гораздо больше времени.

Но сегодня важно не попасть в западню. Нельзя позволить ситуации развиваться беспорядочно, ее нужно научиться контролировать. Это задача как ваша, так и наша.

¹³ Общее пространство внешней безопасности. — Прим. ред.

Дискуссия

НУК: Большое спасибо обоим докладчикам за яркие насыщенные выступления. Хотел бы задать несколько вопросов. Сначала профессору Кристоферу Хиллу. Что Вы можете ответить скептикам, которые говорят примерно следующее: «В области ОВПБ Европейский союз никакой добавочной стоимости не создает. Общая внешняя политика проводится там, где страны и без того более или менее согласны между собой. А где они не согласны, сам факт существования общей политики ничего не прибавляет».

Это не провокационная постановка вопроса. Есть много аргументов в пользу такой оценки. Возьмите, например, позицию в Совете Безопасности ООН. Сегодня на долю ЕС приходится третья часть всего Совета. И, тем не менее, ЕС, несмотря на свою общую внешнюю политику, не имеет даже сколько-нибудь общего взгляда на то, как его реформировать. Скажем, Италия хочет одного, Германия — другого, а малые и средние страны надеются прийти, в конечном итоге, к тому, чтобы ЕС имел общее представительство в Совбезе. С этим никогда не согласятся ни Франция, ни Великобритания. Вот такой частный пример, чтобы пояснить задаваемый вопрос. Итак, что Вы можете ответить на такие скептические оценки?

И вопрос к господину Джюлиону Ховорсу. Вы упомянули США только один раз, отметив, что и у ЕС, и у России сложные отношения с американцами. Могли бы Вы немного более конкретно рассказать о том, как фактор США влияет на развитие общей оборонной политики? Знаю, что он оказывает очень сильное влияние. В чем-то этот фактор стимулирует сближение позиций государств-членов, в чем-то мешает становление ЕПБО. Прошу Вас развить эту тему.

Хилл Кристофер: Какова добавочная стоимость от ОВПБ? Хороший вопрос. Я, конечно, не отрицаю, что есть много ситуаций, когда государства-члены итак бы пришли к согласию по тем или иным внешнеполитическим проблемам. Не меньше ситуаций, когда государства-члены отказываются поступаться своими национальными интересами. К ним относятся Ирак, реформа Совбеза ООН и др.

Но не все так просто. Если бы члены ЕС договорились между собой о едином представительстве в Совете Безопасности, они бы ослабили в нем свои позиции. Многие державы были бы только рады сокращению западноевропейского присутствия в Совете Безопасности. Именно по этой причине ЕС и государства-члены не идут по такому пути. Вместе с тем, разве они одни не могут достичь прогресса в отношении реформирования СБ ООН? В качестве иллюстрации своего вопроса Вы выбрали тупиковую проблему. Над ней безрезультатно ломают голову уже лет тридцать, поэтому пример не совсем корректен. Хотя я с Вами согласен в том, что Рим, вроде бы ближайший союзник Берлина, торпедировал предложение включить Германию в Совет Безопасности в качестве его постоянного члена. Кампанию, направленную против Германии, итальянцы провели очень эффективно.

И все же, почему члены ЕС имеют общую внешнюю политику? Почему они дорожат ею? Стремятся к ней? Для них ОВПБ не просто пиар или пропаганда. Им не нужно говорить одно, а делать другое. За словами следуют и практические дела, поэтому ОВПБ не пустое сотрясение воздуха. Добавочная стоимость действительно имеется.

Очень часто она выражается в том, что страны ЕС одинаково голосуют на Генеральной ассамблее ООН. Они проявляют блоковую солидарность во многих других международных организациях. В целом, члены ЕС потихоньку начинают совместно голосовать по многим вопросам.

Добавочную стоимость позволяет получить и скоординированное использование инструментария ОВПБ. Джозеф Най сделал себе карьеру, когда начал говорить о мягкой власти, мягкой силе. И ЕС лучше всех на планете демонстрирует мягкую силу в международных отношениях. Англичане называют ее нормативной силой. Так описывается ситуация, когда страны ЕС действуют сообща, придерживаясь европейских правил, и устанавливают технические и этические стандарты, которым потом следуют или могут следовать другие.

Брюссель является признанным лидером в этом плане. Он пытается установить свой стандарт, принятый внутри ЕС, в качестве общемирового. В частности, он добивается повсеместной отмены смертной казни, подталкивает всех последовать своему примеру. В чем-то он преуспел, в чем-то нет. Многие последовали за ним. Вместе с тем, его давлению не поддались столь разные державы, как Китай, Иран или США.

Иногда влияние, оказываемое ЕС, носит демонстрационный характер. Допустим, отказ от призыва на воинскую службу в качестве метода комплектования вооруженных сил. Он не связан с ОВПБ или ЕПБО. Но все европейские страны стремятся подражать друг другу. В конечном итоге, они делают то, что сначала опробовала Великобритания. Она уже с 1962 г. перешли на профессиональную армию. Сейчас из стран ЕС только в Германии и Греции сохраняется обязательный призыв. Как видим, и в техническом плане добавленная стоимость имеется.

Инструментарий ОВПБ постепенно наращивается. В этой сфере много полезного делает Европейская комиссия, хотя ее роль зачастую недооценивается. Ей далеко не все отдают должное. Активен Высокий представитель по ОВПБ. Он все чаще выступает от лица ЕС в международных организациях и даже в Совете Безопасности ООН. Так что в области внешней политики ЕС все больше полезного делает для государств-членов.

Ховорс Джолион: Да, отношения с США — неоднозначный вопрос. Прочтите мою книгу на эту тему. А если вкратце, то у нас развивается какая-то взаимная шизофрения. Американцы говорят: «Давайте — становитесь на ноги, вы уже взрослые». Но как только мы становимся взрослыми, американцы начинают паниковать. Аналогичным образом ведет себя и ЕС. Он с энтузиазмом

берется за какую-то деятельность, но потом бросает, боится довести ее до конца. Причина — опасение как бы ни «вытолкнуть» американцев. Поэтому мы про-
являем шизофрению с обеих сторон.

Общая внешняя политика — это не ответ на политику США. Она была раз-
работана по другим причинам, о которых я говорил. Сейчас основная задача,
стоящая перед США и ЕС в сфере международных отношений, заключается
в том, чтобы договориться, когда считать применение военной силы целесо-
образным. Производная от нее задача — определиться с тем, что обе стороны
могут предложить друг другу и мировому сообществу.

Не будем возвращаться к российскому опыту в Афганистане. Достаточно
сослаться на шишки, набитые американцами в Ираке, или израильянами
в Ливане. В современном мире все больше вопросов возникает по поводу по-
лезности использования военной силы, вопросов, на которые не так просто
дать аргументированные ответы.

ЕС предлагает нечто другое, совсем другое. Он накопил богатый опыт прин-
ципиально иного порядка — постконфликтной реабилитации пострадавших
стран и районов, гражданско-военного восстановления или даже националь-
ного строительства. Это очень перспективное развитие. Ведь вначале многие
боялись, что ЕС увлечется миссиями сугубо военного характера. Высказывались
опасения по поводу того, что Союз сконцентрируется на осуществлении только
военных мер.

В Ираке и Афганистане американцы обнаружили, что им не хватает воз-
можностей и умения восстанавливать, а равно заново строить гражданские
институты, инфраструктуру управления. Не могу сказать, что ЕС делает ука-
занные вещи безупречно, но мы работаем над ними быстрее. Накапливаем
опыт. Поэтому-то США и просят Брюссель заняться данной группой вопросов.
Американцы понимают, насколько важное значение сейчас приобретают эти
вопросы, и реально оценивают свои возможности, вернее, их отсутствие. Они
отдают себе отчет в том, что сами с подобными задачами не справятся, поскольку
не умеют это хорошо делать.

Говорить о каком-то разделении труда между США и ЕС в международной
сфере было бы, наверное, преувеличением. Скорее, речь идет о новом позицио-
нировании приоритетов. Оно будет очень важным для следующего десятилетия.

Можно по-разному подходить к проблемам. И мы, и американцы видим
проблемы, но вот способы их решения — по-разному.

Данилов Д. А.: Мои вопросы обращены к Джолиону. Мне кажется, это
очень честные вопросы, на которые мы сейчас должны ответить. Цели России
и ЕС в сфере внешней политики и безопасности совершенно не совпадают.
В Европе распространено мнение, и Вы об этом говорили, что европейская
политика в области безопасности и обороны — все-таки в большей степени
инструмент кризисного регулирования. Для России это совершенно не так. Здесь

сотрудничество в области внешней политики и безопасности, в частности с ЕС, воспринимается как один из инструментов обеспечения многополярности. Таким образом, получается, что интересы и цели сторон существенно расходятся.

Предположим, тем не менее, что цели ЕПБО действительно ограничиваются кризисным регулированием. Как в этом случае все же могут сотрудничать Россия и ЕС?

Брюссель придерживается так называемой севильской формулы. В соответствии с ней Россия рассматривается как любая третья сторона. Она может привлекаться к выполнению операции ЕС, а может и не привлекаться. С этой точки зрения, конечно, позиции тоже не совпадают. Совершенно ясно, что в ЕС очень много ограничений для продвижения к формуле равноправного сотрудничества, на которой настаивает Москва.

Но даже если мы абстрагируемся от этого, то давайте зададим другой вопрос. Где, в каких зонах Россия и ЕС могут сотрудничать в области кризисного реагирования? На Балканах? Понятно, что там такие возможности крайне ограничены, тем более что ЕС планирует взять на себя центральную роль в определении долгосрочной стратегии развития Балкан. Где еще? К другим зонам, интересующим ЕС, — имею в виду Африку, — Россия проявляет не очень много внимания. Остается постсоветское пространство. Но и здесь потенциал сотрудничества отнюдь не очевиден.

Итак, если наши политические цели не совпадают, и если ЕС по-прежнему продолжает предлагать России севильскую формулу, то, как мы можем организовать сотрудничество? На мой взгляд, это если и не невозможно, то крайне проблематично.

Мои очень простые вопросы звучат следующим образом. Заинтересован ли ЕС реально сотрудничать с Россией в области дорожной карты по пространству внешней безопасности или нет? Или иначе: заинтересована ли Россия сотрудничать с ЕС в этой сфере?

Если судить по практике наших отношений, ответ напрашивается сам собой. С обеих сторон заинтересованность фактически равна нулю. Налицо лишь риторика, которая является следствием, так скажем, курса на продолжение и углубление политического диалога, но не более того. В практическом плане ничего не происходит.

Вот такие вопросы я хотел честно задать нашим докладчикам.

Камерон Фрейзер: Хорошие вопросы, откровенные. Я попрошу Джолиона ответить.

Ховорс Джолион: Вопросы действительно откровенные. По-видимому, они звучали бы несколько иначе, если бы мы проявили иной подход к урегулированию в Молдове и ситуации на Балканах. Можно было бы попытаться достичь большего согласия между Россией, ЕС и отдельными странами ЕС. Похоже, мы утратили такую возможность. Мы ее не использовали. Посмотрим,

как, в конечном итоге, получится с Косово. Давайте не будем заранее излишне пессимистичными. Если бы существовало решение проблемы между Израилем и Палестиной, то все ведущие игроки, так или иначе, играли бы определенную роль в его обеспечении через политическую и дипломатическую поддержку. В свое время советские войска находились в Египте. Тогда это имело большое значение, а сейчас этого нет. Но вовлеченность России по-прежнему очень высокая. Москва является одним из ключевых игроков. ЕС рассчитывал бы на роль России и в урегулировании этого кризиса тоже.

Согласен с высказанным мнением о том, что есть области, где наши интересы соприкасаются. Но не следует делать вывод о том, что двигаться вперед следует лишь с использованием каналов косвенной дипломатии. Непосредственным переговорам по трудным вопросам и проблемам просто нет альтернативы. Когда точки соприкосновения найти не удастся, все игроки начинают двигаться в разных направлениях. Но России и ЕС этого можно избежать. Есть вопросы, по которым Брюссель обязан выходить на серьезные договоренности с Москвой. И я надеюсь, что российское правительство не будет презрительно относиться ни к ним, ни к мнению отдельных государств-членов ЕС. Мы сами недооцениваем внешнюю политику отдельных стран — Великобритании, Франции. Но они по-прежнему остаются важнейшими игроками на международной арене.

Я несколько огорчен Вашим выводом о том, что потенциал сотрудничества ЕС и России невелик. Искренне верю, что достаточно солидный потенциал все же имеется. Он должен быть несколько выше в тех областях, перечисленных в дорожных картах построения общих пространств, где мы можем двигаться вперед быстрее. Причем на него не может не влиять характер кризисов и конфликтов XXI века. Брюссель чуть ли ни каждый день, ну уж, каждую неделю, как минимум, получает призывы и просьбы о том, чтобы помочь разрешить кризисную ситуацию в том или ином регионе планеты, т. е. наше вмешательство реально востребовано. Объективно Россия точно так же должна стремиться к тому, чтобы обзавестись своими собственными силами и средствами разрешения кризисов, особенно тех, которые вызрели за последнее десятилетие, без обращения к вооруженной силе. И я бы пригласил Вас к тому, чтобы еще раз подумать о том, что Россия и ЕС могут почерпнуть друг от друга. Я обращаюсь к г-ну Д. А. Данилову.

Посмотрим на Балканы. Географически Западные Балканы уже находятся внутри ЕС, поэтому решение косовского вопроса ЕС абсолютно необходимо. Для России это, может быть, не самый важный вопрос. Да, он имеет некоторое символическое значение, но он не из числа тех, по поводу которых России стоило бы поднимать ставки, и тем более, возводить препятствия на пути его разрешения, с учетом того, насколько критический характер он имеет для ЕС. Чуть раньше или чуть позже, но все Балканские страны войдут в ЕС, и мы не можем допустить, чтобы в какой-то из них шел процесс загнивания.

Вы говорили также о бывших республиках Советского Союза, которые имеют общие границы с ЕС, в том числе и по Черному морю. В определенном смысле зона, в которую они входят, стала пространством интересов ЕС, хотя происходящее в ней и отличается от процессов, протекающих на Балканах.

Я бы еще раз призвал признать необходимость регулирования кризисных ситуаций. Допустим, у России сейчас нет заинтересованности в Африке. Россия там не присутствует в том смысле, в котором она присутствовала раньше. Но ведь в течение ближайших десятилетий приток иммигрантов из Африки может возрасти до 200 млн. человек. Не исключено, что они появятся и здесь, в Москве. В виду подобной перспективы, оказывается, что нам в одинаковой мере выгодна стабильность на этом континенте.

И в разрешении проблем в Афганистане вы заинтересованы не меньше, чем США, а может быть даже и больше. Заинтересован в нем и Европейский союз. Мы тесно связаны с Пакистаном, с Индией. И в общем смысле я предлагаю вам еще раз подумать о том, что важно для России.

Камерон Фрейзер: Большое спасибо за выступления и участие в дискуссии. Сможем продолжить обсуждение завтра.

ЧАСТЬ II

*Заседание 29 сентября 2007 г.
Московская государственная юридическая академия*

СЕССИЯ 3

Россия — ЕС: сложное партнерство (политические и правовые аспекты)

Ведущий: Кашкин Сергей Юрьевич

Заведующий кафедрой права ЕС, Московская государственная юридическая академия, Москва

Приветственные речи

Кашкин С. Ю.: Хотел бы сердечно поприветствовать всех участников конференции в гостеприимных стенах Московской государственной юридической академии. МГЮА — это государственный вуз, крупнейший юридический вуз на постсоветском пространстве. У нас учатся более 18 000 студентов и 500 аспирантов. Наш вуз — это серьезное учебное и научное заведение.

Мы стремимся быть достаточно европейским институтом в том отношении, что мы строим свои планы в соответствии с мировыми мерками, с мировыми стандартами. В этом году мы переходим на Болонскую систему. Наша кафедра права Европейского союза является неким связующим звеном между Европой и российским правом, что для нас очень приятно и почетно. У нас есть прекрасные специалисты, которые покажут весь спектр того, что есть сегодня в европейском праве.

Бенедейчич Андрей

*Чрезвычайный и полномочный посол Республики Словения
в России, Москва*

Благодарю за приглашение на вашу конференцию. Словения сейчас готовится к председательству в ЕС. Мы будем председательствовать с 1 января по 30 июня 2008 года. Я особенно рад приветствовать всех собравших, ведь именно

такие конференции дают нам возможность услышать мнения российских и зарубежных академических кругов по поводу развития отношений между ЕС и Россией. Большое вам спасибо!

Вуилжстейке Марк

Директор Департамента развития Колледжа Европы, Брюгге

Хотел бы начать с ответа на вопрос, который вы, вероятно, себе задаете: «А почему к нам с приветствием обращается представитель Колледжа Европы?» Причины моего присутствия здесь очень просты. Около трех лет тому назад к нам обратились Европейский союз и Россия и попросили оказать помощь российскому правительству и ЕС в создании Европейского учебного института. Совместными усилиями такой Институт был создан. Сейчас начинается второй год его работы. В этом учебном году в нем будут учиться около ста молодых государственных служащих, и я верю, что они станут экспертами по Европе.

Кроме того, Колледж Европы совместно со своими партнерами из Франции и России, среди которых ваша Академия, МГИМО (У) и Санкт-Петербургский университет, работает над новой учебной программой по изучению политических аспектов европейской интеграции в рамках программы Темпус. Именно в этих рамках проводится конференция, на которой мы с вами сейчас присутствуем. Вчера прошло первое заседание в МГИМО (У), сейчас начинается второе. Проводя заседания в разных местах, мы хотели показать, что у нас есть два партнера: Европейский учебный институт при МГИМО (У) и Московская государственная юридическая академия.

Кашкин С. Ю. Хотел бы сказать еще два парадных слова. Дело в том, что Марк Вуилжстейке явился одним из инициаторов очень интересного документа, который был разработан в процессе подготовки к Всемирной конференции, которая называется «Мировое движение в защиту управления правом и российская правовая реформа». Эта конференция проходила в Конституционном суде Российской Федерации в июле 2007 года.

Для этой конференции ученые из Брюгге и из Москвы совместно разработали интересный документ «Господство права и единое правовое пространство Европы и постсоветских государств». Кстати, у этого документа очень интересный подзаголовок: «*Moscow — Bruges White Paper*» («Белая книга Москва — Брюгге»). Такое вот необычное название. Этот доклад был только что опубликован, и я хотел бы подарить эту книгу Марку Вуилжстейке, одному из идеологов этого процесса, процесса дружбы между Москвой и Брюгге, где находится Колледж Европы.

Еще одно маленькое замечание. Проект, в котором мы работаем вместе, подталкивает нас к каким-то новым решениям, к новым достижениям. Мы получаем полезную информацию из Колледжа Европы. И в этом плане очень приятно похвастаться, что к десятилетию кафедры мы уже издали одну книгу, очень простенькую такую книжку — «Право Европейского союза в вопросах и ответах». Кроме того, мы подготовили еще два хороших учебника — «Введение в право Европейского союза» и «Право Европейского союза». Они вот-вот будут выпущены из издательства, и тогда мы сможем преподнести их нашим друзьям и коллегам.

Хотел бы вручить Марку Вуилжстейке еще один подарок. В Европе нынешний год объявлен годом развития языков для сотрудничества европейцев. У нас в России 2007 год — это год русского языка. И с участием нашей кафедры осуществляется вот такой необычный проект: 6 специализированных юридических словарей (3 русско-английских и 3 англо-русских, на 30 000, 60 000 и 100 000 слов). Англо-русский словарь на 100 000 слов уже вышел в издательстве «ЭКСМО». И этот словарь мы тоже дарим нашим коллегам, чтобы нам было проще находить общий юридический язык.

Марк Вуилжстейке: Спасибо за эти замечательные подарки. Они, безусловно, помогут нам всем лучше понимать друг друга и сотрудничать.

Кашкин С. Ю.

Заведующий Кафедрой права ЕС, Московская государственная юридическая академия, Москва

Будущий Договор о сотрудничестве между Россией и Европейским союзом и господство права

Любопытно, что многие современные явления уже имели в прошлом свой аналог.

Так, территория шестерки стран, составивших основу будущего Европейского союза, почти совпадала с территорией франкской Империи Каролингов. Сегодня она приблизилась к территории Римской Империи. Соответственно, современное право Европейского союза действует там, где некогда почву для него «взрыхлило» великое римское право.

Непривычная для многих мысль о создании общего европейского экономического пространства России и Европейского союза, как это ни удивительно, тоже уже имела свою предысторию в прошлом. Так, бельгийский город Брюгге

в XV веке был деловым партнером русского города Великий Новгород в рамках Ганзейского союза. В этом смысле Россия уже была «в своей прошлой жизни» составной частью «единого европейского Общего рынка» того времени. Международным финансовым центром этого союза был наш сегодняшний партнер город Брюгге, где расположен Колледж Европы, благодаря сотрудничеству с которым организована наша сегодняшняя конференция.

Мы видим проект будущего стратегического договора между Россией и ЕС в более глобальном философско-правовом, мировоззренческом контексте. Подобно действующему Соглашению о партнерстве и сотрудничестве с Россией, за которым последовали аналогичные договоры Союза с другими странами СНГ, новый договор должен разработать общие в своей основе правовые механизмы и алгоритмы сотрудничества с другими постсоветскими странами. Это с неизбежностью создаст некое общее поле сотрудничества, выходящее за пределы географических границ Европы и имеющее геополитическое значение.

Это закономерный процесс развития Большой Европы, демократической России, постсоветского пространства и мира в целом.

Как я уже упоминал, все новое — это хорошо забытое старое. Так и новый договор между Россией и ЕС должен заимствовать что-то из основных элементов некогда гениально сработавшего коммунитарного метода Моне — Шумана, с которого началась в середине прошлого века европейская интеграция.

1. В Договоре должна быть четко сформулирована интеграционная цель. Она должна последовательно и логично конкретизировать объединенную «дорожными картами» концепцию четырех пространств, предопределяющую базовые предметные компоненты и саму структуру Договора.
2. Договор должен определить основные, прежде всего экономические, интересы сторон и обеспечить их совместимость или, как указывалось в плане Моне–Шумана, «слияние неотъемлемых интересов». В центре его должно быть дальнейшее углубление экономической интеграции путем создания зоны свободной торговли. Необходимо предусмотреть в положениях договора график постепенного (10–12 лет) снижения, вплоть до отмены, таможенных пошлин и эквивалентных сборов, отмену количественных ограничений на импорт и экспорт и равнозначных мер, а также запрет дискриминационного налогообложения в зависимости от места происхождения товаров. Договор должен обеспечить создание в перспективе экономического пространства между Россией и ЕС, в рамках которого будет реализовываться свободное движение товаров, лиц, услуг и капиталов.
3. Новый договор должен обеспечить конкретику и преемственность развития партнерских отношений России и Европейского союза и не потерять уже имеющиеся достижения, которые можно назвать «СПС *acquis*», т. е. «правовые достижения СПС». Он также должен предусмотреть последовательное поэтапное продвижение в строительстве зоны свободной торговли

и реализации четырех свобод общего рынка. Необходимо четко определить временные и качественные рамки осуществления этапов его реализации, промежуточные, стратегические и тактические цели и достижения. Несомненно, что Договор должен отражать так называемый «технологический подход», т. е. поддерживать преемственность положений СПС и практики его применения в отношениях между сторонами. Это позволит сохранить существующий положительный интеграционный «багаж» и перевести его в отношения нового уровня. Новый документ не должен быть слишком революционным в этом отношении. Европейский союз уже неоднократно показывал удивительную способность совершать революции внешне почти незаметным эволюционным путем. Ярчайший пример этого — Договор о реформе Союза, позволяющий провозгласить: Конституция ЕС умерла, да здравствует Конституция!

4. На основе Договора необходимо создать эффективно работающую и авторитетную институционную систему, обеспечивающую его оптимальную реализацию. Новый договор должен опираться на новую структуру, состоящую из взаимосвязанных, обеспеченных соответствующими полномочиями элементов и максимально приближенную к органам государственной власти России и структурам ЕС. При этом надо внимательно учесть возможные изменения институционной системы Союза Договором о реформе, а также возможные соответствующие подвижки в России после президентских выборов 2008 г.

Новые структуры по названию могут повторять те, которые сложились в рамках стратегического партнерства. Однако необходимо предусмотреть механизм более слаженного взаимодействия между ними. В связи с этим предлагается усилить полномочия Комитета парламентского сотрудничества, как путем наделения его правом высказывать консультативное мнение по принципиальным вопросам развития отношений между Россией и ЕС, так и путем образования специальных структур, таких как Комитет по законодательству для выполнения функциональных целей соглашения. Таких функциональных комитетов могло бы быть столько, сколько основных сфер сотрудничества.

Реализацию многих мероприятий можно возложить на практические документы программного характера, которые могут иметь характер «дорожных карт». Такие документы целесообразно корректировать через разумные промежутки времени и воспроизводить в унифицированном формате, в качестве актов Постоянного совета сотрудничества (или аналогичного органа), принимаемых после консультаций с Комитетом парламентского сотрудничества.

Такой порядок принятия дорожных карт сделает интеграционные процессы между Россией и ЕС более демократичными и легитимными.

Институты и органы, обслуживающие Договор, не должны быть скрыты под сенью конфиденциальных документов МИДов, государственных и надгосударственных бюрократических структур, а транспарентно работать

в тесном взаимодействии с развивающимися в России и ЕС элементами гражданского общества. Диалог на уровне гражданского общества предлагается укрепить, сформировав соответствующую структуру из представителей Общественной палаты России и Экономического и социального комитета ЕС. Этот вопрос можно специально выделить в Договоре.

Чрезвычайно важно заострить внимание на необходимости привлечения представителей России к участию в работе различных структур Союза, таких как КОРЕПЕР, департаменты Комиссии, комитеты Европарламента и т. п., хотя бы в качестве наблюдателей при рассмотрении этими органами вопросов, связанных с отношениями между Россией и ЕС.

Особое внимание следует также уделить участию России в деятельности таких структур как Европол и Евроюст.

Новое соглашение должно непосредственно затрагивать вопросы судебного сотрудничества, признания и исполнения запросов, решений судов, оказания иной правовой помощи по гражданским и уголовным делам.

В разделе, посвященном общему пространству внешней безопасности, целесообразно предусмотреть сотрудничество военных структур России и ЕС вплоть до проведения совместных учений и совместной подготовки личного состава. В качестве дополнительной цели взаимодействия сторон в этой области можно определить построение общего пространства обороны и безопасности.

Существующую бюрократизацию процессов институционального управления сотрудничеством между Российской Федерацией и Союзом должна сменить демократизация учета растущего многообразия интересов участников договора, что выведет эти отношения на принципиально новый уровень.

Поскольку новый Договор должен быть в своей основе экономическим, он не сможет эффективно функционировать без консультационного механизма, обеспечивающего конструктивный обмен мнениями между властными структурами России и ЕС и соответствующими российскими и европейскими организациями бизнеса. Интересно, что заинтересованное сотрудничество между Российским союзом промышленников и предпринимателей и UNICE — Конфедерацией Европейского бизнеса, в частности, по вопросам рассматриваемого договора уже успешно началось. Взаимодействие консультационного механизма российско-европейских правительственных структур с организациями бизнеса с обеих сторон должно строиться на регулярной и транспарентной основе, что также может быть предусмотрено в договоре. Это призвано усилить практическую направленность и непосредственную связь с жизненными интересами граждан и организаций на нашем общем экономическом пространстве.

Российским организациям и предприятиям, работающим с ЕС, надо овладевать механизмами лоббистской деятельности и иметь свои постоянные представительства, тесно сотрудничающие с соответствующими институтами и органами Союза.

Будущий договор должен быть комплексным интеграционным договором, логично и последовательно ставящим, прежде всего, экономические цели. Их реализация, благодаря известному в европейском праве «эффекту перелива», будет вовлекать в свою орбиту все новые и новые отрасли и сферы жизни России и ЕС.

После этого, а, скорее всего, одновременно с общим экономическим пространством России и ЕС будет с неизбежностью формироваться в значительной степени обслуживающее его общее правовое пространство.

Все это, однако, невозможно без политической воли и высших форм политического взаимодействия сторон, что по мере сближения должно формировать новое политическое пространство. Новый договор должен скоординировать эффективное управление процессами создания этих пространств и четкое взаимодействие между ними.

Столь глубокие и всесторонние взаимоотношения не могут развиваться без определенной общей идеологической базы.

По нашему глубокому убеждению, таким общим, сближающим Россию и ЕС, идеологическим пространством может стать идеология господства права и правового государства. Чем полнее каждый из партнеров будет отвечать критериям соблюдения господства права, тем больше будет капитал взаимного доверия и готовности развивать отношения дальше. Надо подчеркнуть, что именно эта идеологическая база является оптимальной для сотрудничества юристов, проектирующих новый договор, тем более, что господство права, правовое государство являются конституционной основой как Российской Федерации, так и Европейского союза. Такая демократическая идеология, основанная на общечивилизационных ценностях, должна пронизывать рассматриваемый Договор.

Конституционализация господства права создала условия для максимального использования этой концепции для развития и утверждения правового государства на уровне отдельных стран. Реализация концепции правового государства способствовала возникновению централизованных государств, основанных на едином национальном внутреннем рынке.

Выход хозяйственных связей за рамки национальных границ поднял вопрос о необходимости укрупнения политической организации народов Европы. Эту проблему и решили Европейские сообщества, первым начинанием которых стало создание общего рынка.

Сами национальные государства в рамках Сообществ и учрежденного на их основе Европейского союза не ликвидируются, но постепенно добровольно ограничивают свой суверенитет в пользу этого надгосударственного объединения, которое обеспечивает им благоприятные условия развития.

Таким образом, возникшая на конституционном, государственном уровне идея господства права в рамках Европейского союза расширилась до международных региональных масштабов и при этом приобрела принципиально новое

качество — она поднялась на новый, наднациональный уровень. Она стала обязательной не только для каждого отдельного государства и его органов, но и для целого надгосударственного образования политической власти (Европейского союза), его институтов и органов. Она постепенно становится не менее важной для граждан Союза, чем для граждан отдельных государств.

Реальные потребности современного мира создают все предпосылки для регионализации и последующей глобализации этого феномена в XXI веке.

Глобализация прав человека отчетливо проявилась уже с принятием Всеобщей декларации прав человека 1948 г. Соответственно, важнейший компонент господства права — уважение прав человека еще в прошлом веке стал глобальным принципом взаимодействия стран и народов.

Современное развитие интеграционных процессов между различными странами всей логикой исторического цивилизационного развития предопределяет выведение и остальных компонентов господства права за пределы национальных государств, поднятие их на следующий, более высокий наднациональный уровень.

Это подтверждает процесс реализации идей господства права в рамках Европейского союза, включающего 27 европейских государств, приверженных идеалам демократии и правового государства, что отражается как в их национальных конституциях, так и в «конституционных» актах Союза.

Господство права, свобода, демократия и уважение прав человека и основных свобод формулируются как общие ценности народов Европы (ст. 6 Договора о Европейском союзе), отступление от которых недопустимо и будет иметь негативные последствия для любого государства-члена (ст. 7).

Проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы, 2004 г., воспринял эту концепцию, дополнив ее тем, что Союз намеревается продвигать свои ценности и в рамках общего внешнеполитического курса. Этот проект быть может несколько излишне смело и преждевременно, но, тем не менее, верно отразил общий вектор развития политики и права Европейского союза. Когда проект Конституции не удалось ратифицировать в его первоначальном, сравнительно радикальном виде, руководство Союза решило вместо этого заключить Договор о реформе 2007 г., представляющий собой фундаментальный пересмотр учредительных документов организации в духе того, что было предначертано в проекте Конституции. Получилось как в добрые старые времена: Конституция умерла, да здравствует Конституция! Положения, связанные с концепцией господства права, были перенесены из проекта Конституции 2004 г. в проект Договора о реформе 2007 г. практически в неизменном виде. Это говорит о прочном консенсусе стран-членов ЕС относительно фундаментальной ценности господства права для этого объединения.

Европейский союз, основанный на экономическом объединении государств, принципах свободной торговли, открытого рынка и конституционной

экономики, сегодня в полной мере воплощает в процессе своей деятельности все элементы господства права, обогащая их природу и стимулируя к новому витку развития.

1. Для Европейского союза важнейшим принципом деятельности является принцип верховенства права ЕС в соотношении с правопорядками государств-членов. При этом обеспечивается высшая юридическая сила положений учредительных договоров — своего рода «Конституции ЕС». Отступление от положений договоров недопустимо как для органов ЕС, так и для государств-членов. Более того, положения права Европейского союза имеют на его территории прямое действие, как и положения многих конституций в правовых государствах.

2. Как уже отмечалось выше, важнейшим принципом деятельности ЕС является уважение прав человека и основных свобод. В соответствии со ст. 6 Договора о ЕС, Союз уважает основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией о защите прав человека и основных свобод 1950 г. и как они вытекают из общих конституционных традиций государств-членов, в качестве общих принципов права Сообщества. Господство права и правовое государство, прежде всего, относятся к этим общим конституционным традициям государств-членов Союза.

В ЕС в 2000 г. был разработан и утвержден свой собственный перечень основных прав личности — Хартия Европейского союза об основных правах. Этот документ отражает специфический современный подход к реализации прав человека, основанный на их универсальном характере и равновесной природе. Хартия Европейского союза об основных правах была инкорпорирана в проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы 2004 г., а впоследствии перешла в проект Договора о реформе 2007 года¹⁴, подтвердив тем самым преемственность и идеологическую идентичность этих двух эпохальных документов.

3. ЕС уважает национальную самобытность своих государств-членов и содействует развитию культурного, религиозного и языкового разнообразия европейских народов.

В Союзе неуклонно обеспечиваются жизненно необходимые для функционирования свободного рыночного хозяйства экономический плюрализм и свобода форм собственности, являющиеся экономической основой господства права.

На уровне ЕС успешно развивается политический плюрализм, что подтверждается положениями учредительных договоров о политических партиях на европейском уровне и Регламента ЕС о деятельности таких партий и их финансировании.

¹⁴ Договором о реформе Хартии придается юридически обязывающий характер, но частью Договора она не становится, в отличие от того, что предусматривалось Конституцией. — Прим. ред.

Наиболее емко этот плюрализм в различных сферах жизни выражен в предложенном в проекте Конституции 2004 г. девизе Европейского союза: «Едины в многообразии». Хотя этот девиз, к сожалению, не попал в проект Договора о реформе 2007 г., он очень точно отражает реалии общеевропейской действительности.

4. В организации, деятельности и взаимодействии главных органов ЕС — институтов, отчетливо прослеживаются элементы разделения властей, соединенных при этом в их конструктивном взаимодействии.
5. Система наделения компетенцией и взаимодействия властей в ЕС может эффективно работать только при соблюдении принципа контроля за деятельностью институтов и органов, формирующих эту единую сбалансированную систему. Этот контроль осуществляется различными институтами и органами Союза, в частности Судом Европейских сообществ, Счетной палатой, Европейским парламентом и Европейским омбудсманом.
6. Принцип надлежащего управления, «*good government*», прямо зафиксирован в Хартии Европейского союза об основных правах и в неизменном виде перенесен в проект Договора о реформе 2007 г.
7. В деятельности органов и институтов Союза с 1990-х годов заметно расширение гласности, открытости и прозрачности, облегчение доступа публики к материалам и документам Союза¹⁵.

Очевидно, что господство права — это то, что концептуально сближает правовые порядки ЕС, его государств-членов и российскую правовую систему. Стремление к утверждению господства права, свободы, демократии, уважения прав личности являются общими ценностями, которые сегодня объединяют Россию с другими европейскими странами. Формирование общего правового пространства в Европе непременно должно опираться на господство права и воплощать его основные элементы, как общие принципы права.

Все это доказывает востребованность концепции господства права не только на уровне национальных государств, но и на уровне их объединений интеграционного характера, в том числе и на наднациональном уровне.

Утверждение на наднациональном уровне господства права, как важнейшей ценности всего европейского культурно-цивилизационного типа, непосредственно связано со становлением европейского права и формированием общего европейского правового пространства.

Возможно, господство права — это то, что с необходимостью должно развиться в ближайшем будущем в основах организации и функционирования других интеграционных объединений регионального характера с универсальной компетенцией в качестве дальнейшего витка их развития.

Международное право все более полно и четко воспринимает и способствует распространению основных компонентов господства права по всем странам

¹⁵ Европейское право. Учебник для вузов / Под ред. Л. М.Энтина. М.: НОРМА, 2000. С. 215.

и международным организациям во всех уголках Земного шара. Эта концепция становится составной частью сложившегося в международном праве принципа уважения прав человека и других демократических принципов, реализуемых не только на основании положений действующего международного права, но и в силу их неоспоримой логики и высокой степени убедительности.

В той же мере господство права рано или поздно должно претерпеть глобализацию, как это имеет место с правами человека. Международное право должно перестать быть заложником международной, нередко силовой, политики. Международная политика должна полностью оказаться в сфере действия международного права, основанного на господстве права уже во всемирном масштабе, и быть ему безусловно подчиненной.

Понятие «правовое государство» на надгосударственном уровне отличается от правового государства на государственном уровне. В рамках ЕС формируется качественно новое право — надгосударственное право, а вместо традиционного государства — выступает своеобразное надгосударственное образование, что совсем не идентично государству.

Само понятие «господство права» как бы сливается с понятием «правовое государство». Они предполагают и предопределяют, взаимодополняя и взаимообогащая друг друга.

Более того, понятия «господство права» и «правовое государство» на разных языках несколько отличаются, формируя своеобразное понятийное многообразие. Выражение «правовое государство» (*der Rechtsstaat*) считается специфическим чисто немецким словообразованием. В англо-саксонской правовой культуре ему соответствует «*rule of law*» (господство права), во французском к этому понятию приближаются три понятия — «*L'état de droit*» (правовое государство), «*regne de la lois*» (царствование законов, господство законов) или «*limitation des gouvernants*» (ограничение правителей) и т. д. В рамках многоязычного Европейского союза многоязычие становится не только официальным формальным требованием, необходимым для обеспечения равноправия государств-членов и граждан Союза, но и практической потребностью каждого человека, обеспечивающей реализацию удобств, создаваемых интеграцией.

В результате индивидуумы, мыслящие на разных языках, приобретают качественно новое, все более всеобъемлющее и точное понимание термина «господство права», «правовое государство». Оно приобретает своеобразное, характерное для ЕС «единство в многообразии». Этот сложный психолингвистический процесс становится важным фактором восприятия и укоренения этого основополагающего правового понятия у населения, составной частью складывающейся комплексной правовой культуры современного Европейского союза. Чрезвычайно важно укоренение этого принципа и на российской почве.

Утверждение господства права на глобальном уровне вслед за правами человека стало бы логичным и закономерным результатом современного развития гуманистических идей, заложенных еще в эпоху просвещения.

Все самые высокие и серьезные цели и задачи, которые ставятся в рассматриваемом договоре, будут формироваться и реализовываться конкретными людьми, без которых все это невозможно. Эти люди сегодня собрались в этом зале и они уже фактически сформировали еще одно весьма эффективное «Общее экспертно-научное пространство России и Европейского союза». Этим замечательным энтузиастам хочется от всей души пожелать успешной работы.

Спасибо за внимание. Следующим выступает заместитель заведующего нашей кафедрой Артем Олегович Четвериков.

Четвериков А. О.

Доцент кафедры права ЕС, Московская государственная юридическая академия, Москва

Договор о реформе 2007 года, изменения в правовых основах внешнеполитической деятельности Европейского союза и Российская Федерация

Цель моего доклада — охарактеризовать новые правовые основы внешнеполитической деятельности ЕС в том виде, в котором они вытекают из проекта «Договора, изменяющего Договор о Европейском союзе и Договор об учреждении Европейского сообщества». Он вступит в силу, скорее всего, с 2009 года¹⁶.

Прежде всего, необходимо отметить основополагающую черту будущего Договора. По сути своей он есть не что иное как — не побоимся этого слова — «юридическая манипуляция». С ее помощью государства-члены за некоторыми изъятиями собираются воплотить в жизнь положения, подписанной, но не вступившей в силу Конституции ЕС 2004 г.

Данное обстоятельство никто даже не пытается скрывать — ни руководители стран ЕС в одобренном ими 21–22 июня 2007 г. мандате межправительственной конференции, ни Европарламент в своей резолюции от 11 июля 2007 г. о созыве МПК, ни эксперты и комментаторы.

В качестве примера можно процитировать весьма откровенные признания бывшего председателя Европейского конвента, разработавшего проект Конституции ЕС, В. Жискара д'Эстена, озвученные им 17 июля 2007 г. в Комиссии

¹⁶ Как уже поясняли выше, если ЕС найдет решение проблемы, созданной тем, что Ирландия на референдуме 12 июня 2008 г. сказала «нет» Договору. — Прим. ред.

по конституционным вопросам Европарламента. Он подчеркивал: «С точки зрения содержания предложения, в основном, остались без изменения; они просто представлены иным образом. <...> Европейские правительства, таким образом, пришли к соглашению о косметических изменениях в Конституцию с тем, чтобы ее было легче проглотить»¹⁷.

Процитированное высказывание в наибольшей степени может быть отнесено именно к внешнеполитическим новеллам будущего Договора о реформе 2007 г., которые почти целиком воспроизводят положения, предназначенные для Конституции ЕС 2004 г.

Количество этих новелл весьма велико, и рассмотреть их все в одном докладе нет возможности, тем более, что планируемые изменения неоднократно анализировались в многочисленных комментариях к проекту Конституции, изданных как в России, так и в странах ЕС, а также на ранее состоявшихся научных конференциях. С учетом этого я решил сконцентрировать свой доклад только на тех новеллах, которые представляют наибольший интерес в плане развития взаимоотношений России и ЕС.

Кратко остановлюсь на четырех аспектах.

1. Первый аспект имеет принципиальное значение не только для внешнеполитической деятельности Союза, но и для всего устройства и функционирования этого интеграционного объединения. Речь идет о ликвидации заложенной Маастрихтским договором 1992 г. «структуры трех опор» ЕС и наделении Европейского союза в целом единой правосубъектностью, в том числе на международной арене.

Каковы последствия этого нововведения для нашей страны? Чтобы ответить на поставленный вопрос, представим себе на миг идеальную картину: политические разногласия по поводу заключения нового Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС) исчезают; Польша и Литва снимают свое вето; переговорные группы обеих сторон быстро согласовывают проект нового СПС, который столь же быстро подписывается и ратифицируется всеми участниками.

Какие вопросы могли бы получить отражение в новом СПС? Очевидно, что при всех возможных нюансах речь должна идти, прежде всего, о юридическом закреплении программных положений четырех Дорожных карт, одобренных как политическая декларация 10 мая 2005 г. Напомню, что это положения, направленные на формирование «общего экономического пространства» (Дорожная карта № 1), «общего пространства свободы, безопасности и законности» (Дорожная карта № 2), «общего пространства внешней безопасности» (Дорожная карта № 3) и, наконец, «общего пространства науки и образования, включая культурные аспекты» (Дорожная карта № 4).

¹⁷ Цит. по: Joumar R. Analyse du projet du traité modificatif de l'Union européenne, le 3 septembre 2007. P. 25 // <http://aid97400.lautre.net/IMG/rtf/analyssetmrj20070903.rtf>.

Только в случае инкорпорации этих положений новое СПС сможет носить «глобальный», всесторонний характер, стать подлинно новым шагом в развития сотрудничества России и Европейского союза. Однако можно ли достичь этой цели в условиях современного ЕС, то есть до вступления в силу Договора о реформе?

С первым и четвертым общими пространствами особых проблем не возникает — главное, чтобы была политическая воля между сторонами. Ситуация гораздо сложнее со второй и, особенно, третьей дорожными картами и предусмотренными в них пространствами. В самом деле, компетенция современного Европейского союза в отношении пространства свободы безопасности и правосудия частично, а в отношении внешней безопасности, полностью относится к ведению не Европейских сообществ, а второй и третьих «опор», то есть общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) и сотрудничества полиции и судебных органов в уголовно-правовой сфере (СПСО). Соответственно, в новое СПС, заключаемое по формуле «Соглашение между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны», указанные вопросы включить вряд ли удастся.

Из этой ситуации можно поискать выход на примере соглашения между ЕС и Швейцарией от 26 октября 2004 г. о присоединении последней к Шенгенским достижениям. Поскольку Шенгенские достижения частично относятся к ведению первой опоры, а именно, Европейского сообщества, а другой частью (в отношении борьбы с преступностью) затрагивают вопросы третьей опоры Европейского союза (СПСО), то указанное соглашение было заключено Швейцарией одновременно с Европейским сообществом и Европейским союзом, которые вместе выступают в качестве одной стороны. Отсюда его официальное название звучит следующим образом: «Соглашение между Швейцарской конфедерацией, Европейским союзом и Европейским сообществом об участии Швейцарской конфедерации в осуществлении, применении и развитии Шенгенских достижений».

По этому образцу новое СПС с Россией, которое, как и прежнее, будет являться смешанным соглашением, затрагивающим национальную компетенцию отдельных государств-членов, могло бы быть подписано в качестве «Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейским союзом, Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны».

Однако в указанном варианте также есть свои минусы, поскольку юридический статус международных соглашений, заключаемых от лица Европейского союза, в настоящее время определен недостаточно четко. И, главное, они не обладают такой же юридической силой, как соглашения, заключенные от имени Европейских сообществ.

Сказанное показывает, что Договор о реформе 2007 г. может рассматриваться как ценный подарок не только для ЕС, но и для России. После его вступления в силу были бы сняты формальные вопросы относительно подготовки именно глобального соглашения о стратегическом партнерстве, охватывающего все сферы компетенции Европейского союза, включая сотрудничество в борьбе с терроризмом и другими формами преступности.

Естественно, для подготовки такого соглашения необходимы политическая воля и готовность к компромиссу с обеих сторон, чего пока нет. В этой связи возникает другой вопрос: не лучше ли отложить вопрос о заключении нового СПС на 2009 г., когда планируется вступление в силу Договора о реформе, а до этого времени избрать тактику «малых дел».

В данном случае для нас представляют интерес исключения из принципа единой правосубъектности Европейского союза, которые предусмотрены Договором о реформе 2007 г. Первое из них касается сохранения Евратома как формально обособленного интеграционного объединения, но управляемого институтами ЕС. В силу этого Евратом и в дальнейшем, очевидно, останется одним из участников нового СПС с Россией, а также сможет заключать с нашей страной от своего имени соглашения о сотрудничестве в сфере атомной энергии.

Более интересно второе исключение, которое существует уже в настоящее время. Речь идет о создании в Европейском союзе все большего количества инстанций, которые наделяются статусом юридического лица и, вместе с этим, самостоятельной правосубъектностью на международной арене. Подобные инстанции в доктрине часто обозначают термином «децентрализованные учреждения» (дословно: организмы).

Признанием и подтверждением этой практики служит замена почти во всех статьях учредительных договоров фразы «институты и органы» на «институты, органы и учреждения» Союза. Тем самым, Договор о реформе подтверждает в качестве общего правила сложившуюся практику децентрализации управленческих структур ЕС, которой и может воспользоваться Россия.

Подавляющее большинство нынешних и будущих учреждений представляют собой агентства (ныне их порядка 30), наделенные специальной компетенцией в определенной сфере и, нередко, правом привлекать к своей работе третьи страны. Именно в сотрудничестве с подобными агентствами могла бы заключаться тактика «малых дел», которая позволит России, во-первых, сблизить свое законодательство с правом ЕС в определенных секторах, во-вторых, установить целую сеть механизмов взаимодействия, которые будут подталкивать к взаимной экономической и политической интеграции при уважении интересов друг друга.

В настоящее время у нашей страны уже есть соглашение о сотрудничестве с Европоллом; дорожными картами предусмотрено заключение аналогичного соглашения с Евростромом; наконец, сейчас ведутся переговоры о подписа-

нии еще одного соглашения о сотрудничестве с агентством ФРОНТЕКС (Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств-членов ЕС).

Возникает вопрос: почему бы не распространить систему договоренностей или, как минимум, неформального сотрудничества на другие агентства ЕС, особенно экономического характера, когда это позволяют их учредительные акты. Ведь в учредительных актах новых агентств ЕС почти неизменно присутствует статья под названием «Участие третьих стран». Условием такого участия, правда, часто выступает гармонизация национального законодательства с правом ЕС, но ведь подобная гармонизация и является одной из главных целей как действующего СПС, так и дорожных карт.

Например, если взять такую актуальную сферу, как химическая промышленность, то Административный совет нового Европейского агентства по химическим продуктам, согласно статье 106 Регламента (ЕС) № 1907/2006 от 18 декабря 2006 г., имеет право приглашать «представителей третьих стран к участию в работе Агентства».

Европейский орган по безопасности продуктов питания «открыт для участия третьих стран, которые приняли и применяют» продовольственное право ЕС (ст. 49 Регламента (ЕС) № 178/2002 от 28 января 2002 г.).

Европейский центр предотвращения и контроля заболеваний «открыт для участия третьих стран, заключивших с Сообществом соглашения, на основании которых они приняли и применяют законодательство, являющееся по своим последствиям эквивалентным праву Сообщества» в сфере здравоохранения (ст. 30 Регламента (ЕС) № 851/2004 от 21 апреля 2004 г.).

Европейский наблюдательный центр в отношении наркотиков и наркотической зависимости «открыт для любых третьих стран, которые разделяют интерес Сообщества и его государств-членов в отношении целей и достижений» этого учреждения (ст. 21 Регламента (ЕС) № 1920/2006 от 12 декабря 2006 г.).

Перечень примеров можно продолжить. Они показывают, что, даже при отсутствии согласия по глобальным вопросам, существует реальный задел для развития сотрудничества России и Европейского союза, которое, хотелось бы надеяться, станет более эффективным после вступления в силу Договора о реформе 2007 г.

2. Другим крупным вкладом Договора о реформе в правовой механизм внешнеполитической деятельности Союза является, по крайней мере, частичное решение вопроса о едином «номере телефона», о котором еще тридцать лет назад спрашивал госсекретарь США Г. Киссинджер для постоянного взаимодействия с ЕС.

Имеется в виду введение поста министра иностранных дел Союза, переименованного Договором о реформе в Высокого представителя по иностранным делам и политике безопасности (в России, правда, эту должность, скорее

всего, будут называть «верховным представителем», что не совсем точно)¹⁸. Создание поста этого нового должностного лица, являющегося и вице-председателем Комиссии, и председателем Совета ЕС по иностранным делам, и обладающего самостоятельными прерогативами, должно усилить последовательность всей внешней политики и внешней деятельности ЕС, сделать их более скоординированными и целеустремленными.

Как Россия могла бы воспользоваться этой реформой? Разумеется, желательно установление хороших личных связей между главой российского МИДа и Высоким представителем ЕС. Однако нельзя все сводить к персональным контактам. Вероятно, и России, и Союзу следует задуматься о создании — каждому на своем уровне — специальных мозговых центров или функциональных ведомств, ориентированных исключительно на разработку политики в отношении друг друга.

В ЕС это могла бы быть отдельная генеральная дирекция в Комиссии со своим генеральным директором, действующая под общим руководством Высокого представителя. В России вместо одного спецпредставителя Президента России по взаимоотношениям с ЕС можно было бы создать межведомственный орган, подчиняющийся непосредственно главе государства¹⁹.

3. Следующая новелла Договора о реформе 2007 г., на мой взгляд, должна оцениваться со знаком минус. Во всяком случае, она стала одной из причин, по которой большинство граждан Франции в 2005 г. проголосовали против проекта Конституции для Европы.

Эта новелла касается «общей политики безопасности и обороны» ЕС, точнее, взаимоотношения этой политики с НАТО. Сравним действующую и новую редакции статьи 17 Договора о Европейском союзе, закладывающей юридическую основу военно-политической деятельности ЕС.

И в современной, и в проектируемой новой редакции имеется положение о том, что политика Союза должна быть «совместимой» с общей политикой безопасности и обороны, разработанной в рамках НАТО (абзац третий параграфа 1 или, в новой редакции, параграфа 2). Данное положение не вызывает принципиальных возражений. ЕС стремится обеспечить гармоничное сочетание своих военных мероприятий с теми, которые отдельные государства-члены проводят в рамках НАТО. В любом случае, понятие «совместимость» является достаточно абстрактной категорией, допускающей широкое толкование, и это толкование ЕС осуществляет самостоятельно. Второе положение содержится в конце ст. 17 (параграф 4). Согласно ее действующей редакции, общая политика безопасности

¹⁸ МИД РФ, а также большинство российских экспертов используют термин «Высокий представитель по ОВПБ». — Прим. ред.

¹⁹ Такое предложение уже высказывалось и обсуждалось в российских экспертных кругах. См., в частности: Энтин М. Л. В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 годах. СПб, 2006. — Прим. Ред.

и обороны ЕС не препятствует сотрудничеству отдельных государств-членов в рамках НАТО, а также ЗЕС и на двусторонней основе — но лишь «в той мере, в какой это сотрудничество не противоречит сотрудничеству, предусмотренному в настоящем разделе, и не создает ему препятствий». Договор о Европейском союзе фактически провозглашает здесь свой примат над Североатлантическим договором 1949 г. в плане обязательств государств-членов, состоящих и в ЕС, и в НАТО.

Что же планирует сделать Договор о реформе? Вслед за проектом отвергнутой гражданами Франции Конституции он вводит принцип коллективной самообороны, т. е. обязанность государств-членов помогать тем из них, которые станут жертвами вооруженной агрессии из-за рубежа (новый параграф 7 ст. 17). Дальше устанавливается, что «обязательства и сотрудничество в этой области продолжают соответствовать обязательствам, принятым в рамках Организации Североатлантического Договора».

Получается как бы обратная картина: не НАТО должно подстраиваться под мероприятия Европейского союза, а, напротив, ЕС заявляет в отношении себя о приоритете правил и мероприятий, установленных в рамках НАТО, не являющейся чисто европейской организацией!

Отсюда косвенно вытекает приглашение странам ЕС, которые еще не вступили в НАТО, сделать это. В Финляндии, например, в последнее время ведется все больше разговоров на данную тему, считавшуюся до недавнего времени своеобразным «табу».

Не требуется говорить, что для Российской Федерации указанные новеллы вряд ли могут быть приятными. Но можно ли считать их удачными для самого ЕС — тоже большой вопрос²⁰.

4. Последний, также критически оцениваемый мною аспект Договора о реформе 2007 г., связан со способом закрепления правовых основ внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности ЕС в новой редакции учредительных документов Союза. И для Союза, и для его зарубежных партнеров, в том числе России, желательно сделать этот способ как можно более понятным и логичным, чтобы можно было получить целостное представление о целях, субъектах, процедурах и пределах внешнеполитической и внешнеэкономической компетенции ЕС.

Как закрепляется данная компетенция в настоящее время? С точки зрения логичности и последовательности действующие учредительные документы, мягко говоря, далеки от идеала.

Сначала, в разделах Договора об учреждении Европейского сообщества, разбросанных по его третьей части, закрепляются правовой режим об-

²⁰ Иностранцы участники конференции с таким прочтением Договора о реформе не согласились, сочтя, что из его текста ничего подобного не следует. Но преимущество международных конференций в том и заключается, чтобы представлять свою, а не чужие точки зрения, и вызывать дискуссию, а не ограничивать ее. — *Прим. Ред.*

щей торговой политики, сотрудничества в поддержку развития и других аспектов экономического, финансового и технического сотрудничества с третьими странами (разделы IX, XX, XXI). Затем, опять же в разрозненных статьях заключительной шестой части, устанавливаются нормы о правосубъектности Сообщества (ст. 281), о порядке заключения международных соглашений (ст. 300), об экономических санкциях против третьих стран (ст. 301) и т. д. Далее, уже в Договоре о Европейском союзе закреплены правовые основы ОВПБ (раздел V), к которым следует добавить ст. 38 шестого раздела, касающуюся международных соглашений по вопросам третьей опоры (СПСО).

Такова исторически сложившаяся, но весьма неудобная система правовых основ внешней политики и внешней деятельности ЕС в настоящее время.

В проекте Конституции для Европы, напротив, была заложена четкая логическая схема: базовые принципы внешней политики, как и всех других аспектов устройства и деятельности ЕС, содержались в первой части документа. Эти основы конкретизировались в части третьей Конституции, которая кодифицировала все внешнеполитические мероприятия ЕС в одном разделе V, состоящем из восьми глав.

Что же предлагает сделать Договор о реформе? Общие принципы внешнеполитической деятельности ЕС, а также детальные правила бывшей второй опоры (ОВПБ) будут находиться в разделе V Договора о Европейском союзе. Остальные положения, относящиеся к внешней деятельности, закрепляются в новой части пятой Договора о функционировании Европейского союза, получившей отсюда громоздкое название: «Внешнеполитическая деятельность Союза в сферах, отличных от сферы общей внешней политики и политики безопасности».

Получается возврат к существующему дуализму внешнеполитической и внешнеэкономической компетенции ЕС, хотя и в несколько ином виде. Вряд ли его можно считать оправданным, особенно, с учетом того, что оба Договора будут иметь одинаковую юридическую силу.

Во-первых, нарушается общая логика распределения норм между Договором о Европейском союзе и Договором о функционировании Союза. Изначально предполагалось, что первый будет служить базовым и упрощенным договором, в котором должны лишь закрепляться самые фундаментальные принципы устройства ЕС. Второй же документ предназначен именно для регулирования деятельности Союза и его органов в разных сферах общественной жизни, в том числе внешнеполитической.

Во-вторых, возникает асимметрия между внутренней и внешней компетенцией ЕС. Первая целиком регулируется Договором о функционировании Союза (часть третья). Последняя, напротив, «расколота» между ним и Договором о Европейском союзе.

В итоге проигрывает наглядность изложения и возникает потребность в обратных отсылках между двумя Договорами, которые лишь усложняют восприятие их текстов.

Естественнее было бы восстановить единство внешней компетенции ЕС в Договоре о функционировании Союза. Напротив, основополагающие нормы о гражданстве Союза и основных правах граждан Союза, в которых выражается сущность ЕС как союза европейских народов, уместно было бы перенести в базовый учредительный документ — Договор о Европейском союзе.

Но эти экспертные пожелания лидеры ЕС теперь уже вряд ли услышат.

Кашкин С. Ю.: Спасибо Вам большое, Артем Олегович! Вы очень хорошо препарировали все основы европейского конституционализма применительно к теме сегодняшней встречи. Замечу, что Артем Олегович — автор того самого толстого перевода Конституции Европейского союза, который вышел через четыре месяца после подписания этого договора.

Следующим я хотел бы пригласить к микрофону Марка Львовича Энтина. Сегодня у нас большой праздник, потому что две школы права ЕС встречаются за одним круглым столом. Правда, мы встречаемся очень часто и уже давно дружим, но очень приятно, что вот так, публично, встречаются две научные школы. Марк Львович, прошу Вас.

Энтин М. Л.

*Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД
России, Москва*

Договор о реформе: сегодняшний и завтрашний день Европейского союза

Уважаемые коллеги! Наша встреча здесь, в Московской государственной юридической академии, задумывалась, прежде всего, как площадка для дискуссии. Я с радостью вижу, что наши уважаемые коллеги из Великобритании, Нидерландов, Австрии и институтов Европейского союза готовы бурно отреагировать на то, что они услышали в первых выступлениях. Хотел бы вбросить в дискуссию несколько дополнительных тезисов, чтобы придать ей еще более оживленный характер.

Европейский Союз является, во всех отношениях, крупнейшим партнером Российской Федерации. Высокое звание партнера обязывает нас к тому, чтобы мы хорошо разбирались в том, как функционирует Союз, знали его внутреннюю

кухню. Это одновременно предполагает и некоторое прогнозирование того, в каком направлении он будет эволюционировать.

Предыдущий проект Договора, учреждающего Конституцию для Европы, которая являлась, конечно, Конституцией для Европейского союза, очень четко очерчивал стратегическое направление эволюции ЕС. Пришедший на смену Конституции, Договор о реформе эту стратегическую направленность прячет. Тем интереснее посмотреть, что дает Договор о реформе Европейскому союзу. Тем более что в российском истеблишменте сохраняется, с трудом правда, настрой на ведение переговоров о широкоформатном соглашении с ЕС, которое бы задавало вектор развития партнерских, может быть, союзнических отношений на перспективу в ближайшие пятнадцать, двадцать, двадцать пять лет.

В июне 2007 г. брюссельский саммит Европейского Совета, будем надеяться, подвел черту под углубляющимся кризисом ЕС. Он купировал кризисные явления, переживавшиеся Союзом, неожиданным и, вместе с тем, красивым и эффективным способом. С одной стороны, Брюссель вроде бы отказался от Конституции. С другой — сумел сохранить приверженность всем тем рецептам совершенствования своей деятельности, которые были в ней предусмотрены.

Но он пресек разрастающийся кризис Европейского союза (не думаю, что итоги референдума в Ирландии будут иметь для ЕС столь же разрушительные последствия, как, «нет», сказанное Конституционному Договору французами и голландцами), не дав ответ на вопрос, в чем тот собственно заключается. Более того, выход, найденный лидерами ЕС из сложившейся очень даже непростой ситуации, несколько изменил в восприятии общества и политической элиты сам предмет кризисных явлений.

Ведь они имели (и имеют) несколько аспектов. Один из них чисто внешний — итоги референдумов во Франции и в Нидерландах, остановивших процесс ратификации. Другой аспект — функциональный, связанный со скачкообразным расширением ЕС и наметившимся разрывом между расширением и совершенствованием механизмов внутреннего взаимодействия. Наконец, несомненно, главный из них, отражающий сущностные причины кризисных явлений, состоит в частичной утрате конкурентоспособности на мировых рынках товаров и услуг, снижении относительных преимуществ европейской модели социально-экономического развития и ослаблении внешнеполитических позиций ЕС в глобальной игре. И еще один очень важный аспект — наметившееся размывание идентичности Европейского союза. Казалось, что на предыдущем этапе своей эволюции Союзу удалось достичь самого настоящего прорыва. Чувство европейской принадлежности начало потихоньку пересиливать чисто национальную самоидентификацию, общий интерес стал главенствовать над интересом отдельных государств. Последние несколько лет об этом стараются больше не вспоминать.

В качестве маленькой иллюстрации последнего тезиса я приведу позицию польского судьи²¹ в Суде ЕС. Познакомился с ней на одном из мероприятий Академии европейского права в г. Трире (Германия) год назад. Честно скажу, она меня сильно покорила. Ведь Суд ЕС — сердце европейской интеграции. От него зависит если не все, то очень многое. Суд ЕС эффективен и способен работать на интеграцию постольку, поскольку выступает в качестве черного ящика. В процессуальном плане вся его работа построена таким образом, чтобы даваемое им толкование права ЕС воспринималось окружающим миром как единственно возможное. Никому не сообщается, каким именно большинством принимаются им решения и принимаются ли они единогласно или нет. Никакие особые мнения не публикуются и не разглашаются. Для стороннего наблюдателя Суд выступает в качестве некоего монолита, и именно благодаря этому ему удалось настолько хорошо справляться с возложенными на него функциями.

Польский член Суда ЕС в своем публичном выступлении все эти основополагающие черты того самого органа, в котором он заседает, те самые черты, которые он, вроде бы, должен был бы защищать и отстаивать, напротив, поставил под сомнение. Процессуальные традиции Суда ЕС и манеру, в которой тот работает, он назвал просто-напросто архаичными и рекомендовал от них отказаться. В пример Суду ЕС он поставил Международный суд ООН, явно проигрывающий ему по всем параметрам. В практическом плане он предложил, чтобы судопроизводство в ЕС было бы таким же транспарентным, внутренняя кухня — такой же прозрачной, а выносимые решения — столь же «плюралистичными». В частности, он высказался за то, чтобы члены Суда выступали с отдельными мнениями и мнениями о несогласии. Особые нападки с его стороны вызвал институт генеральных адвокатов, который, по его мнению, обязательно нужно было бы упразднить, и чем быстрее, тем лучше. Причину он видит в том, что при назначении генеральных адвокатов нарушается основополагающий принцип равенства государств-членов — только некоторые из них имеют в Суде ЕС генеральных адвокатов на постоянной основе. Все остальные страны вынуждены мириться с принципом ротации.

Тогда, когда я его слушал, все высказанные им соображения казались мне чистой воды эпатажем. Они шли вразрез со всем накопленным ЕС опытом интеграции. Их реализация означала бы отказ от интеграционных начал в деятельности Суда ЕС и глубинное перерождение всего европейского проекта, уход от идеологии интеграции и возвращение к азам межгосударственного сотрудничества.

Теперь, по прошествии времени все встало на свои места. Вспоминая тогдашние полемические выпады польского юриста, я лучше понимаю, какого рода аргументы позволили польской дипломатии заставить остальные государства-члены согласиться с тем, чтобы генеральный адвокат от Польши на постоянной основе

²¹ Jerzy Makarczyk. — *Прим. Ред.*

входил в состав Суда ЕС. По Договору о реформе таких генеральных адвокатов становится не пять, как раньше, а шесть. Польша присоединяется к клубу ведущих стран ЕС, включающих Германию, Великобританию, Францию, Италию и Испанию, граждане которых заполняют соответствующие вакансии. Все остальные генеральные адвокаты, как и раньше, избираются на ротационной основе.

Значение для будущего ЕС брюссельского заседания Европейского совета, подготовленного германским председательством, и одобренного им вскоре Договора о реформе трудно переоценить. На протяжении двух лет развитие Европейского союза в экзистенциалистском плане, в плане осмысления стратегии, постановки новых целей, совершенствования деятельности было заблокировано. Теперь этой блокировки больше нет, если только ирландское «вето» Договору, не сведет насмарку все усилия. Она снята за счет того, что ЕС разрубил гордиев узел. Ему удалось избавиться от внешних раздражителей, ограничителей, неожиданно возникших после провальных референдумов во Франции и Нидерландах, и внутреннего маразма.

Процесс ратификации начинается сначала. Но на этот раз он пойдет очень быстро, по упрощенному варианту, по возможности без референдумов, за исключением Ирландии, где это конституционное требование. Второй осечки, как мне кажется, не будет, даже после того, как Дублин, следуя своей же традиции семилетней давности, не смог заручиться поддержкой ратификации у населения²². ЕС ее себе позволить не может. Предыдущая ему слишком дорого далась. Он сделает все возможное, чтобы она не повторилась, чтобы негативные результаты референдума в Ирландии не парализовали движение вперед.

Жертва, на которую пошел Брюссель ради нового согласия в рядах интеграционного объединения, и очень большая, и в то же время — вполне приемлемая. Договор о реформе порывает с идеей Конституции для ЕС. Он от нее отказывается, как и от всего того, что она предполагает — упоминания символики, гимна, громких названий и т. д. Договор символизирует возвращение к поэтапной, медленной, рутинной эволюции ЕС в заданном направлении, эволюции менее броской, более незаметной и заземленной. Он вносит изменения в действующие учредительные акты ЕС, а не заменяет и не подменяет их. Это главное. Все остальное — лишь уточненный баланс между предложенными новшествами и уже достигнутым, между тем, чего страны-члены хотели бы, и тем, что им оказалось под силу. По большому счету, в содержательном плане Договор о реформе мало чем отличается от Конституции.

²² В 2001 г. население Ирландии, неожиданно для всех, высказалось против Ниццкого договора. На первый взгляд, нелогичные итоги референдума явились результатом неверной оценки настроений, господствовавших в обществе. Власти были уверены, что высокий уровень поддержки интеграционного процесса сам по себе гарантирует положительный результат, и к агитации в пользу ратификации Договора отнеслись наплевательски. Через некоторое время вопрос о ратификации был повторно вынесен на голосование, только на этот раз после активной разъяснительной работы и принятия нескольких внутренних актов, снимающих имеющиеся у ирландцев озабоченности. — *Прим. Ред.*

Но это не Конституция и даже не субститут Конституции. И этим все сказано. Договор олицетворяет собой документ иного порядка, иного времени, иных амбиций. В умах людей Конституция всегда ассоциировалась с государством, а не с какими-то другими образованиями. Договор с ним ассоциироваться не может. Тем более, договор о реформе. Насколько такая жертва трагична, насколько она изменит вектор развития ЕС, мы с вами увидим. Очевидно только, что он будет другим, иным, нежели при сценарии, когда у ЕС появлялась бы Конституция. Хотя в содержательном плане ЕС вроде бы почти ничего и не потерял. Вот такую колоссальную жертву Брюссель и все федералистские силы внутри ЕС принесли для того, чтобы разблокировать ситуацию и потушить скандал, разразившийся из-за неудачных референдумов, чтобы перевернуть страницу, на которой оказалось слишком много помарок, и решить функциональные проблемы.

Суть Договора о реформе заключается в том, что он дает ответ на функциональные аспекты кризиса ЕС. Все функциональные решения, которые были предложены в Конституции — и мои коллеги об этом очень хорошо рассказали — включены в Договор о реформе. Их перечень хорошо известен. Каждый институт ЕС, государственные органы отдельных стран ЕС, представители экспертного сообщества по понятным причинам перечисляют их в различном порядке. Упомяну главные:

- Создание поста председателя Европейского Совета, снимающее проблему постоянного появления на капитанском мостике ЕС новых стран и новых людей, не всегда готовых к такой ответственной роли.
- Превращение Высокого представителя по ОВПБ в фактического Министра иностранных дел ЕС со статусом Заместителя председателя Европейской комиссии, концентрирующего в своих руках полномочия и в области внешних дел и внешней политики. Лишь именоваться он будет почти по-прежнему — Высоким представителем по иностранным делам и политике безопасности, чтобы не порождать ненужных ассоциаций. На самом деле, это все тот же Министр иностранных дел Европейского союза, только иначе называемый, из предаваемой забвению Конституции ЕС. Благодаря такому превращению на международной арене ЕС должен выступать как гораздо более цельный и влиятельный игрок. Координация внешних действий ЕС и проводимой им внешней политики на порядок возрастет.
- Реинкарнация Европарламента. В рамках законодательного процесса он получает столь же весомые полномочия, что и Совет ЕС. Процедура совместного принятия законодательных актов ЕС становится главенствующей. По играемой им роли Европарламент приближается к верхней палате двухпалатного парламента в национальных государствах. За счет этого заинтересованность населения ЕС в Европарламенте и важность выборов в него резко возрастают. ЕС в гораздо большей степени, чем раньше, получает демократическую легитимность.

- Подключение к европейской интеграции национальных парламентов. Им передается частичный контроль над субсидиарностью. Они получают достаточно весомые полномочия, чтобы не допускать принятия законодательных актов ЕС, которые на их взгляд, ущемляют национальные прерогативы государств-членов и ведут к ненужной концентрации власти на наднациональном уровне. Национальные парламенты тем самым встраиваются в законодательный процесс. Взаимоотношения между ЕС и государствами-членами обрастают новыми связями.
- Изменение порядка голосования в Совете, порядка принятия решений, пусть и по прошествии некоторого отлагательного периода. Взвешенное голосование уходит в прошлое. Гораздо большее значение придается учету демографического фактора, за счет этого формирование большинства, необходимого для принятия решений, становится намного проще. Совет получает возможность двигаться вперед, ориентируясь на костяк ЕС, гораздо легче и быстрее. К тому же, принятию решений квалифицированным большинством голосов окончательно придается доминирующий характер.
- Всей системе ЕС придается существенно более гибкий характер. С одной стороны, новые учредительные договоры насыщаются положениями, дающими государствам возможность не участвовать в отдельных интеграционных проектах, не мешая при этом другим запускать разнообразные механизмы продвинутого или структурированного сотрудничества. С другой — в модернизированных договорах предусматривается возможность усиливать интеграционные полномочия институтов ЕС и переходить к новым формам интеграции и кооперации, не прибегая к громоздкой процедуре их пересмотра.
- Другие атрибуты демократизации и усиления цельности в функционировании Европейского союза: упразднение Европейского сообщества в пользу Европейского союза, наделение Европейского союза правосубъектностью, окончательная коммунитаризация сотрудничества судебных и полицейских органов; придание обязательной силы Хартии основных прав ЕС, укрепление институтов прямой демократии, предоставление населению возможности выступать с так называемыми народными инициативами и т. д.

Как видим, перечень новшеств весьма солидный. Им охватываются все области, все направления деятельности ЕС, но они касаются только и исключительно того, как ЕС должен функционировать, как он должен согласовывать, принимать и обеспечивать реализацию разрабатываемых им политик. О содержании этих политик речи не идет.

Договор о реформе ответа на существенные вопросы, на то, как быть в отношении истинных причин глубинного кризиса ЕС, сделавшихся явными вследствие неудачной попытки интеграционного объединения обзавестись Конституцией, не содержит. В нем не говорится о том, какие изменения ЕС собирается внести в проводимый им экономический курс, будут ли им использоваться меры

протекционистского характера и в какой степени, какие акценты Брюссель собирается расставлять при проведении внешней политики, где именно он намерен проводить военные операции и т. д. Кстати, такого ответа не давалось и в Конституции Европейского союза.

Указанный момент имеет принципиальное значение. Забегание вперед с принятием Конституции вскрыло это со всей очевидностью. Договор о реформе не может и не должен предлагать содержательный ответ на те или иные вызовы, с которыми столкнулся и продолжает сталкиваться ЕС. Он представляет собой документ совершенно иного порядка, его предназначение заключается в другом. Сам по себе он не решает проблемы, но он предвещает, подготавливает их решение. Он переформатирует Союз таким образом, чтобы позволить им ему решать!

Договор о реформе направлен на то, чтобы закрыть кризисный период в развитии Европейского союза, он нужен ему как воздух. Он востребован жизнью. Его миссия состоит в том, чтобы сделать ЕС гораздо более энергично, эффективно и быстро работающим механизмом. Все необходимые для этого элементы в нем есть.

Для реализации этой миссии политическая элита Европейского союза пошла в какой-то степени на обман и подмену понятий, договором о реформе она не дает ответ на те вопросы, которые на самом деле волновали электорат Франции или Нидерландов и которые продолжают волновать население всего континента, однако, благодаря Договору, она наделяет Брюссель инструментарием, необходимым для того, чтобы вплотную заняться их практическим решением. С его помощью ЕС и государства-члены смогут формировать гораздо более внятный, определенный и комплексный политический и экономического курс. Они получают возможность делать это быстрее, легче, эффективнее. В столицах надеются, что более разумные, простые и эффективные процедуры и механизмы сделают и саму политику более адекватной и состоятельной.

Соответственно и рассматривать Договор о реформе, как мне кажется, нужно в конкретном политическом контексте. И нас, в России, и всех партнеров ЕС, да и всех членов интеграционного объединения волнуют не столько задумки дизайнеров Договора о реформе, сколько то, как он заработает на практике, иными словами, то, какими, начиная с 2009 г., будут новые политики ЕС. Опять-таки, если ирландское вето на вступление в силу Договора не сорвет все планы, в которые элита ЕС уже уверовала.

Полемика на этот счет давно ведется. Она была запущена в тот же день, когда лидеры ЕС анонсировали решение по Договору о реформе и дали старт пропагандистской кампании по подготовке общественного мнения к доброжелательному восприятию этого документа.

Ходы, используемые для его пиара внутри каждого из членов ЕС, достаточно просты и очевидны. Те страны, которые критиковали Конституцию, получили

возможность объяснить своим избирателям, что этого документа больше нет, а в новом все, что вызывало неприятие, убрано, все раздражающие элементы исключены. Те страны, которые «сдали» Конституцию не по своей воле и пытались в максимальной степени сохранить согласованный ранее пакет, заверили свой электорат в том, что это им удалось. Все самое ценное и самое важное в Конституции у них получилось перенести элегантным обходным маневром в Договор о реформе.

Одновременно все, без исключения, страны ЕС смогли сказать главное: «Смотрите, нам удалось преодолеть расхождения, которые были раньше. Нам удалось консолидировать Союз. Мы снова вместе». Это «снова вместе» для Европейского союза — вопрос жизни и смерти. Сейчас ЕС дал на этот вопрос положительный, яркий и сильный ответ.

В такой ситуации открытая полемика была бы, по всей видимости, неуместной, или, по крайней мере, нежелательной. Однако она уже ведется, хотя в полную силу, конечно же, развернется после вступления в силу Договора о реформе и избрания нового состава Европарламента. Она ведется в отношении будущего политического и экономического курса ЕС, в отношении того, каким быть Европейскому союзу: открытым глобальному развитию и глобальной конкуренции или противостоящему остальному миру, выступающим за открытую игру рыночных сил и перелив рабочей силы, в том числе на своей собственной территории, или же за получение односторонних преимуществ. В таком случае от Брюсселя можно будет ожидать дрейфа в направлении японской модели развития. Сами европейцы не раз сравнивали Японию с плавучей крепостью, умело пользующейся свободной рыночной стихией, когда речь идет о проникновении на чужие рынки, и воздвигающей трудно преодолимые препятствия самого различного порядка, когда нужно открывать свои собственные.

В той полемике, которую ведут премьер-министр Гордон Браун в Великобритании, президент Никола Саркози во Франции, канцлер Ангела Меркель в Германии и все остальные лидеры ЕС, есть весь набор этих элементов.

В частности, для Саркози важно защитить национального производителя, поддержать мелкий и средний бизнес, дать им качественно новые возможности работать в глобальной среде. И на это направлено принципиальное изменение Договора о реформе, на котором он настоял. Оно пока замалчивается или недооценивается. Из учредительных договоров Европейского союза уходит конкуренция как цель ЕС. Конкуренция остается в качестве инструмента деятельности Европейского союза.

Если так, значит, появляются предпосылки для того, чтобы исключить из области конкуренции предоставление услуг, работающих на общество. Есть основание несколько иначе взглянуть на то, какие слияния запрещать, а какие поощрять. Можно по-новому подойти к оценке того, что есть рынок, каковы

размеры этого рынка, какова взаимозаменяемость товаров и услуг на этом рынке и превратить конкуренцию в инструмент защиты от экспансии государственных фондов Китая, Бразилии, Индии, Российской Федерации, которые в последнее время приобретают крупные активы в Западной и Центральной Европе.

Одновременно в практическую плоскость переводятся призывы, некогда раздававшиеся в основном из лагеря крайне правых, о том, чтобы защитить мелкий и средний бизнес от неограниченной миграции, а заодно и ослабить нагрузку на бюджет и государственные структуры. Соответственно, контроль над миграцией будет ужесточаться. Самой миграции одна за другой или все вместе страны ЕС придадут селективный характер. Управление миграцией выдвинется в разряд ведущих приоритетов общей политики ЕС. Брюссель с удвоенной энергией продолжит осуществлять политику заключения договоров с отдельными третьими странами, по типу договора с Марокко, о соразвитии и добровольно-принудительном ограничении эмиграции из этих стран в Европейский союз.

Однако ключевой вопрос, который со временем, скорее всего, окажется в центре полемики, состоит в том, куда Европейский союз направит в будущем основной поток инвестиций, куда он постарается перераспределить капиталовложения: в новую экономику, в старую, информатику, станкостроение, инновации и т.д. Ставки очень высоки. От тех решений, которые Брюсселю предстоит принять, зависит конкурентоспособность европейской экономики, сама модель социально-экономического развития региона, преимущества которой еще недавно почти никто не подвергал сомнению.

На то, насколько разделенным остается ЕС по этим вопросам, указывают острейшие противоречия между государствами-членами. Их вскрыли разногласия относительно ограничений на дешевые потребительские товары из Китая. Стремительное увеличение импорта поставило на грань выживания отдельные отрасли легкой промышленности региона. В этих условиях высокотехнологичные страны заявили, что от старых производств, относящихся, скорее, к эре индустриального, а не постиндустриального развития, давно пора избавляться. Скажем, для Великобритании, как указали ее лидеры, такой проблемы вообще не существует. Напротив, страны с высоким удельным весом «классических» отраслей в национальной экономике потребовали жестких мер по защите внутреннего рынка, сохранению рабочих мест, а также ограждению национальных производителей от «недобросовестного демпинга».

Выбор приоритетов экономического развития давно назрел, но ЕС еще только предстоит договариваться по очень непростым стратегическим решениям. Вариантов много. Каждый из них имеет свои недостатки и свои преимущества. Скажем, ставка на новейшие и наиболее перспективные отрасли, на так называемую новую экономику кажется, на первый взгляд естественной и логичной. Вместе с тем, она таит в себе угрозу возникновения зависимости от импорта вследствие исчезновения некоторого набора базовых отраслей промышленно-

сти. К тому же, эти отрасли средней технологичности служат основой устойчивого развития ряда ключевых стран ЕС, включая, в том числе, Германию. Они обеспечивают занятость, дают солидную часть экспортных поступлений. Значит, ЕС придется ориентироваться на гармоничное сочетание всей основной «корзины» новейших и традиционных секторов современной экономики, вводить ограничения на делокализацию производств. А еще надо заботиться о сельскохозяйственной безопасности, энергетической безопасности, реформе социальной сферы и либерализации рынка труда.

В дискуссии по всем этим и связанным с ним вопросам родится новый политический и экономический курс ЕС, который придет на смену Лиссабонской стратегии или адаптирует ее к новым реалиям, сформируются новая инновационная политика, индустриальная политика, политика модернизации, повышения конкурентоспособности Союза как единого экономического комплекса. Предстоящее вступление в силу Договора о реформе даст ей зеленый свет.

На решение аналогичных задач, только в несколько другом измерении, направлен поставленный Германией, а вслед за ней и остальными лидерами ЕС, вопрос о создании некоего общего рынка между Европейским союзом и Соединенными Штатами Америки. Предлагаю всем, кто этого еще не сделал, познакомиться с новейшими программами взаимодействия ЕС и США, с системными механизмами проведения консультаций и принятия решений, которые уже созданы и функционируют или только намечаются. Они производят сильное впечатление, даже если сделать скидку на то, что на бумаге все всегда выглядит на порядок импозантнее и торжественнее, чем в реальной жизни.

И еще один ключевой вопрос состоит в том, как поменяются под влиянием Договора о реформе приоритеты ЕС в международных делах. Понятно, что во внешнеполитической сфере задача, которую решает Договор, заключается в обеспечении консолидации его внешнеполитического курса как во взаимоотношениях между странами и институтами Союза, так и внутри институтов ЕС и между ними. Но как Брюссель собирается проектировать себя на международной арене, как он будет расставлять акценты, насколько односторонними будут его действия, насколько жесткими и наступательными, остается только гадать.

Много споров вызывает стремление ЕС обзавестись кулаком вооруженных сил быстрого развертывания для силового подкрепления своего внешнеполитического курса. Пока у него это не очень получается, но это только пока. Договор о реформе закладывает солидные дополнительные возможности для дрейфа ЕС именно в указанном направлении. Достаточно сослаться на положения о фактически военной взаимопомощи, расширении спектра гражданских и военных операций, которые ЕС уполномочивается вести за рубежом, структурированном (иначе говоря, постоянном продвинутом) сотрудничестве в военной области и т.д. Если интеграционное объединение из сугубо гражданского интеграционного сообщества, постепенно начнет превращаться также и в сообщество,

склонное к интервенционистским действиям, международный ландшафт очень и очень изменится.

В общем, вопросов масса. Может быть, ответ на них в какой-то степени даст новая внешняя стратегия ЕС. Не нужно быть общепризнанным экспертом по ЕС для того, чтобы предсказать: Брюссель постарается обзавестись такой стратегией как можно скорее. Для этого достаточно хоть чуть-чуть экстраполировать в будущее нынешние тенденции в развитии ЕС и дополнить их анализом новшеств, вносимых в его первичное право Договором о реформе.

Я постарался слегка заострить соображения, которыми сейчас с вами поделился, для того, чтобы активизировать полемику на нашей конференции и предложить нашим гостям и коллегам из стран ЕС сразу на них отреагировать.

Суммирую: непредвзятый анализ Договора о реформе показывает: начиная с 2009 года или чуть позже²³, мы будем иметь дело с более умелым, рациональным, слаженным Европейским союзом, приступающим к разработке и последующему осуществлению нового политического и экономического курса, связанного с реализацией Лиссабонской стратегии, но существенно от нее отличающегося, и новой внешнеполитической доктрины.

ЕС и впредь будет делать ставку на мягкую силу, пользуясь своей притягательностью для народов других регионов планеты, и стремиться к проецированию вовне своих подходов, своего образа жизни и своих воззрений и установлению выгодных ему правил на международной арене, прежде всего, в том, что касается международной торговли и устойчивого развития. Будет продолжена проводимая им экономическая экспансия, только, в отличие от прошлых времен, ЕС получит возможность в гораздо большей степени поддерживать ее мерами внешней политики. Одновременно Брюссель все более настойчиво начнет заботиться о наращивании своей жесткой силы, продвигаясь шаг за шагом, к переформатированию своих взаимоотношений с НАТО и оттачивая осуществление сначала гражданско-военных, затем и военно-гражданских операций.

Будущая эволюция Европейского союза окажет большое влияние на характер отношений, складывающихся между Россией и ЕС и его государствами-членами. Это влияние скажется и прямо, и опосредованно — через совместную работу в международных организациях, общие усилия по разблокированию и разрешению самых различных международных конфликтов и кризисных ситуаций, скоординированный ответ на глобальные вызовы, осуществление крупных международных проектов и программ. Москве к этому нужно быть готовой.

На мой взгляд, очень важно учитывать будущую эволюцию ЕС при выстраивании нашего внешнеполитического курса и определении стратегии экономического развития. При этом было бы желательно придерживаться не уклончивой линии на избежание конфронтации и придание конкуренции более цивилизованного характера, а совершенно другого.

²³ С учетом фактора негативных результатов референдума в Ирландии.

Ставку надо делать не на конкуренцию и конфронтацию, а на сотрудничество и взаимодействие. Для достижения этой цели следует активно участвовать в полемике о будущих политиках ЕС, поскольку они касаются партнерских отношений между Россией и ЕС, и реальном формировании отношений стратегического партнерства между нами. На вполне естественный вопрос о том, как будут формироваться эти отношения, с использованием какого инструментария, ответ дает сама жизнь, уже накопленный опыт сближения, гармонизации, конвергенции и позитивного взаимодействия: через около полутора десятков секторальных диалогов, число которых в будущем, по всей видимости, даже увеличится; придание им большей масштабности, эффективности и слаженности; обобщение получаемых результатов, имея в виду плановый выход на согласование и заключение взаимодополняющих и взаимосвязанных секторальных соглашений; модернизацию процедур и механизмов управления партнерством; расширение сотрудничества с максимально широким спектром созданных ЕС порядка тридцати децентрализованных агентств; постепенное установление с ними тщательно отстроенного, институционально обеспеченного и структурно определенного взаимодействия, поставленного на четкие договорно-правовые основания; разработку и дальнейшее обсуждение, с привлечением экспертного и бизнес сообщества, конкретной программы перехода от сугубо торговых связей, в которых застряли отношения между Россией и ЕС, — они соответствуют по большей части представлениям XIX, а не XXI века — к связям интеграционного типа; к разностороннему продвинутому экономическому взаимодействию и взаимопроникновению: созданию единых производственных цепочек, снятию административных барьеров, которыми Европейский союз оградил свой внутренний рынок, поощрению политики обмена активами.

Как мне кажется, закрывать отдельные отрасли производства от проникновения иностранного капитала нормами об их стратегической природе, как это сделали сейчас Российская Федерация, Франция, Германия и некоторые другие страны, вряд ли перспективно. Мы тем самым сами прокладываем путь, которым поспешит воспользоваться Европейский союз, легитимируем вчерне подготовленные им меры ответного и инициативного характера по ограничению доступа в экономику ЕС иностранных и, прежде всего, суверенных инвесторов. Наоборот, следует вести дело к формированию элементов общего либерализованного рынка в масштабах Большой Европы.

Российский бизнес будет готов к работе на нем, если удастся выстроить продуманную линию перехода к нему, ориентировочно лет через пять-семь. Это «если» зависит от обязательного подключения государственных структур к информированию бизнеса, создания интерактивных баз данных о потенциальных партнерах и возможностях, широкого использования обучающих программ, совершенствования законодательства, массовой, соответствующей

международным правилам государственной поддержки. Соответственно и ориентироваться надо на взаимодействие с ЕС в рамках открытого рынка и партнерской политики, а не политики индивидуальных и односторонних действий.

Подобное видение стратегического партнерства могло бы стать идеологическим стержнем будущего Соглашения о стратегическом партнерстве, призванного заменить действующее сейчас СПС 1994 г.

И последний момент — в отношении сроков. Я как-то выступал в передаче, которую ведет Третьяков на канале «Культура». Она очень симпатично называется «Что делать?». В конце, когда подводился своеобразный итог состоявшегося обсуждения перспектив сближения между Москвой и Брюсселем, я солидаризировался с позицией В. В. Путина в отношении ЕС. Единственно, порекомендовал не дожидаться, пока Брюссель созреет для нового партнерства. Высказался за то, чтобы отойти от неперемennого следования принципу взаимности, предложил сознательно идти на предоставление ЕС определенных односторонних выгод и преимуществ. Наши меры подтолкнули бы его, вынудили ввести в ответ нужное нам правовое регулирование для наших граждан и нашего бизнеса. Тогда этот кусочек вырезали из передачи. Сейчас хотел бы повторить: если мы что-то будем откладывать на завтра, то это завтра наступит с существенным лагом. Завтрашний день надо готовить уже сегодня, исходя из будущей эволюции ЕС и наших планов социально-экономического и политического развития.

Для России и Европейского союза годы неопределенности в двусторонних отношениях, неспособность ЕС сразу же перейти к практическим переговорам о новом Соглашении после достижения Москвой и Брюсселем соответствующей договоренности — это упущенная выгода, утерянные возможности, нереализованные проекты. И речь идет не только о миллиардах и миллиардах недополученной прибыли или более низких темпах экономического развития. Ставки намного выше. За это время Россия и ЕС могли бы сделать больше, если бы они работали слаженнее, в борьбе с незаконным оборотом наркотиков, отмыванием грязных денег, распространением террористических сетей по нашему общему большому континенту.

Медля с решением задач придания сотрудничеству и партнерству большей интенсивности, эффективности и предсказуемости, мы бьем по своим собственным интересам, по своему будущему, потому что это будущее нужно строить именно сегодня, уже сейчас, вне зависимости от политической конъюнктуры. И если на том или ином политическом уровне что-то делать оказывается сложно, всегда есть возможность создавать другие политические форматы для обсуждения интересующих нас вопросов. В их числе — создание площадок для обмена мнениями и консультаций на университетском уровне, на уровне неправительственных организаций, исследовательских центров и экспертного сообщества.

Дискуссия

Кашкин С. Ю.: Спасибо большое, Марк Львович, Вы сделали такой просвещающий и актуализирующий доклад. Пожалуйста, вопросы к докладчикам.

де Цваан Яап Виллем: Хотел бы высказаться по поводу прозвучавших докладов как человек, живущий и работающий в ЕС. На мой взгляд, отдельные высказывания основываются на определенном недопонимании или неправильном восприятии того, что в действительности происходит в ЕС.

Я представляю страну, которая в 2005 г. сделала все, чтобы Конституционный договор не прошел. Так вот, хочу сказать: не нужно преувеличивать наши неудачи, наши провалы, а также то, что воспринимается как провалы ЕС. Голландцы сказали «нет» Конституционному договору, а вовсе не европейской интеграции. Широкие дебаты, развернувшиеся в стране, посвящены тому, как европейский проект реализуется на самом деле. Мы выступаем за европейскую интеграцию, за дальнейшее продвижение по намеченному пути. Жизненно важной для нас является, в том числе, сфера внешней политики, обороны и безопасности.

Да, допустим, многим не нравится Конституция, которая угрожала превратить нас в единое государство. Но у нас уже имеется очень хорошая основа для сотрудничества между отдельными государствами. К тому же абсолютно все понимают, что процесс интеграции взаимовыгоден. И мы все работаем на него.

Развернувшиеся дебаты помогли нам понять все существенные стороны и Конституционного договора, и заменяющего его Договора о реформе, имея в виду, что суть Конституционного договора сохранилась, хотя, как вы правильно говорили, символика уходит. Но главное в новом Договоре должно быть сохранено.

Я думаю, кризис, о котором идет речь, принес нам пользу, поскольку гораздо больше граждан теперь активно относятся к программе интеграции ЕС. Открытые дебаты, дискуссии сделали нас более сильными, и тем самым процесс интеграции получает гораздо большую поддержку.

Что касается отношений с Россией, то мне импонируют идеи о механизмах развития общих рыночных связей и некоторые другие, прозвучавшие на нашей конференции. Но очень важны детали, нюансы, конкретика. В практическом плане, что имеется в виду? Сосредоточить наши отношения на проблеме формирования общего внутреннего рынка? Как тогда быть с контрольными механизмами? В частности, какую роль будут играть парламенты? Как будут решаться вопросы о создании совместных механизмов? Что должны сделать ЕС и России, каждый или каждая со своей стороны, чтобы они появились? Какими будут совместные органы? Что это будет — Совет по ассоциации, Совет по

объединению? Как они будут отправлять надзорные функции? Как в их работе будет учитываться накопленный опыт? Предложения об общих институтах и механизмах — это очень хорошо. Они имеют очень большое значение, но их еще предстоит конкретизировать.

Что касается конституционной структуры ЕС, то не думаю, что мои коллеги согласятся со всеми прозвучавшими здесь суждениями. Некоторые из них, вызваны, как мне кажется, недопониманием. Я думаю, европейцы вполне готовы создать любой механизм конституционного типа. Но сотрудничество с Россией не должно ждать, пока они будут созданы или пока Договор о реформе заработает на практике. Вообще нужно, чтобы сотрудничество шло снизу, в том числе с установления и развития отношений на уровне децентрализованных агентств. Должна существовать прочная договорная база.

Что касается общей внешней политики. Было бы неверно считать, что она стимулирует нейтральные государства присоединяться к НАТО. Это не так. Никто не заставлял и не заставляет их становиться членами НАТО или устанавливать с Альянсом более тесные связи. Соответствующие государства самостоятельно принимают решения по вопросам обеспечения своей безопасности и оборонному строительству. Их вступление открыло новую главу в истории НАТО, в формировании европейской политики безопасности и обороны. Оно помогло модернизировать оборонную структуру и структуру обеспечения безопасности в регионе. Оно усиливает Европу. Открывает новые перспективы сотрудничества с третьими странами и международными организациями.

Вот те вопросы, по которым я, в свою очередь, хотел бы услышать комментарии со стороны российских коллег и присутствующей в зале профессуры и студенчества.

Кашкин С. Ю.: Сказанное Вами подталкивает к размышлению. Естественно, что мы не во всем сходимся. Мы живем в разных условиях и по-разному видим некоторые вещи. И наша сегодняшняя встреча — прекрасная возможность разобраться в них несколько глубже. То, что раньше казалось понятным, привычным и само собой разумеющимся, высвечивается под совершенно другим ракурсом.

Хафнер Герхард: У меня вопрос, связанный с тем, что говорил предыдущий оратор. Я полностью с ним согласен. Объясните, пожалуйста, что имеется в виду под взаимодействием, как видится механизм совместного принятия решений, как, на ваш взгляд, он должен строиться и работать?

Кашкин С. Ю.: Это очень простой и одновременно сложный вопрос. Под взаимодействием мы понимаем «*mutual action*» — совместное и взаимное действие, при котором взаимно действуют государства на государственном уровне, Европейский союз на надгосударственном уровне, т. е. одновременно его институты и российские государственные структуры, и взаимодействие гражданского общества, взаимодействие научного сообщества, взаимодей-

стве людей во всех формах. Вот, наверно, такое взаимодействие мы хотели бы приветствовать.

Продолжаем работу. Кто еще из наших гостей хотел бы высказаться?

Хилл Кристофер: Хотел бы сделать два коротких замечания. Во-первых, на нынешней конференции мы видим абсолютно понятный интерес к тому, как именно функционирует Европейский союз со стороны тех, кто находится вне объединения. И это обнадеживает. С момента своего создания ЕС уже играл определенную роль в международных делах. Но вступающие с ним во взаимоотношения страны уделяли очень мало внимания тому, как он работает, какова его внутренняя кухня. Печально известен пример, когда США это совершенно не интересовало. Соответственно, они никак не могли взять в толк, что такое система Европейского политического сотрудничества или Общая внешняя политика и политика безопасности. В частности, из Вашингтона следовали заявления о том, что ЕС якобы будет заниматься вопросами обороны и этим нанесет ущерб НАТО. Сейчас такие заявления в какой-то степени отошли в прошлое. Но лишь в 1994 г. американское посольство в Брюсселе впервые назначило человека, который стал следить за вопросами европейского политического сотрудничества.

После принятия Маастрихтского договора ситуация несколько изменилась. Выработка общих подходов к международной торговле на глобальном уровне безусловно и неизбежно потребовала лучшего понимания того, как работает ЕС. Можно сказать, что она повлекла за собой признание, так сказать, полномочий и влияния ЕС, потому что Европейское сообщество все больше и больше говорило одним голосом. Его влияние нарастало и в ГАТТ и, впоследствии, в ВТО.

Но сотрудничество по политическим вопросам начало развиваться сравнительно поздно. Помню, как беседовал еще в начале 1990-х гг. с одним австралийским дипломатом, который выражал беспокойство по поводу некоторых дискуссий в Евратоме, или впоследствии с китайскими дипломатами. Своими высказываниями они демонстрировали полное непонимание того, как, на каких уровнях работает Европейское сообщество. Сейчас, похоже, определенный этап во взаимоотношениях между ЕС и внешним миром подходит к концу. ЕС начинают понимать. Немножко знаю, как в свое время Европейское экономическое сообщество воспринималось в Советском Союзе. Его считали чуть ли ни экономическим придатком НАТО.

Это время ушло в прошлое. В России появились ученые и практики — некоторые из них сидят сегодня в зале — прекрасно разбирающиеся во внутренней кухне ЕС. В мире гораздо выше степень понимания того, как работает Союз, насколько важны различные его функции и, в частности, внешнеполитические. Это особенно важно для того, чтобы не сложилось превратное представление, вызывающее кое-где что-то вроде самодовольства, будто бы ЕС никогда не сумеет

по-настоящему слаженно действовать на международной арене. На самом деле несостоятельны выводы о том, что в стане ЕС всегда будут диссиденты, что кто-нибудь всегда будет отклоняться от общей позиции, что достижение общей позиции представляет собой стремление к горизонту. Несостоятельны предложения о том, что с государствами-членами ЕС отношения лучше строить на двусторонней основе. Исходить из подобных представлений было бы ошибкой, они имеют мало общего с действительностью. На самом деле и применительно к торговой политике, и в других областях международных отношений ЕС очень активно и эффективно выступает именно как единое образование, причем таких областей становится все больше и больше.

Во-вторых, по поводу Договора о реформе, хотел бы сказать, что, хотя меняются институты и порядок принятия решений, суть все-таки остается неизменной. Во взаимоотношениях между европейскими элитами и народами сложности возникали довольно часто. Недавний кризис в этом плане ничем принципиальным от предыдущих не отличался. Так, во Франции население уже несколько раз показывало, что оно думает о политике, проводимой ЕС и в отношении ЕС. Вспомним, с каким скрипом прошла в начале 1990-х годов ратификация Маастрихтского договора. Провал референдума по Конституции ЕС оказался лишь вторым действием той же самой драмы. Французы, а за ними голландцы высказали очень серьезные сомнения относительно процесса интеграции. Но элиты как будто бы ничему не научились.

Многие говорят, что произошедшее скорее связано с эффективностью интеграции, низкой отдачей от нее для рядовых граждан, а не с самими конституционными принципами. Но мы знаем, что говорил Мане. Может быть лучше, когда основополагающие конституционные вопросы подаются как не столь существенные, частные вопросы, когда от больших проблем, стоящих перед обществом, как бы отрезаются маленькие кусочки и выносятся на обсуждение. Их быстрее и проще удается решать как технические.

Иногда же получается наоборот. Руководствуясь логикой внутривнутриполитической борьбы, отдельные деятели переформатируют технические новшества в изменения принципов, и тогда на обсуждение выносятся суждения о том, как вообще происходит развитие ЕС. А рядовые граждане отнюдь не всегда занимают позицию в поддержку интеграции. Ведь интеграция означает очень много самых разных вещей, и люди по-разному воспринимают эти вещи. Да, справедливо будет сказать, что итоги референдумов во Франции и Нидерландах были связаны с Конституцией или, в том числе с Конституцией. Напротив, будет несправедливо, если члены правительств разных стран укрепятся в своей уверенности, будто бы они лучше, чем обычные люди, знают что нужно делать.

Я, например, считаю, что политика расширения редко воспринималась людьми как вопрос, который затрагивает их непосредственно. Всегда доминировало представление о том, что расширение — сугубо политический процесс.

В действительности оно касалось и касается именно обычных людей. Я не хочу сказать, что я как бы против расширения или каких-то там реформ, которые предлагаются в Договоре. Нет. Просто хочу привлечь внимание к тому, что есть проблема. Эта проблема заключается в демократическом дефиците в функционировании ЕС. До сих пор демократическое измерение процесса интеграции не получило должного развития. Его неразвитость наложило свой отпечаток и на разработку Договора и реформе, и на то, каким образом обеспечивается его вступление в силу.

Кашкин С. Ю.: Спасибо, Вы очень наглядно изложили свою точку зрения. Сказанное Вами поможет присутствующим под несколько иным углом зрения взглянуть на столь необычное и многогранное явление, как ЕС.

Камерон Фрейзер: Давайте попробуем чуть лучше структурировать наше обсуждение, тогда многие вещи станут яснее и понятнее. Хотел бы обратить внимание студентов на то, что про ЕС нужно, на самом деле, задавать три основных вопроса. Первый — чего хочет Союз? Какую политику он должен и намерен проводить на наднациональном в отличие от национального уровня? Второй — с кем ее проводить, т. е., кто должен быть членом закрытого клуба, называемого ЕС? На кого распространяется политика расширения? На какие страны? Хотят ли политическая элита и население ЕС, чтобы Украина, Турция, Сербия в него вступили? Третий — каким образом управлять ЕС? Делать ли это на межправительственном или коммунитарном уровне? Пока обе системы как бы смешаны.

Перечислил вопросы, ответ на которые лежит в основе процесса европейской интеграции. Так было в самом начале процесса, то же самое полностью справедливо и сейчас. Повторю: каким образом управлять, кто должен входить в клуб, и что он должен делать? Это суть того, что мы сегодня здесь обсуждаем.

Конечно, одна из наблюдаемых тенденций — усложнять вопросы. За первые 30 лет европейской интеграции у нас не было ни одного договора, который бы менял систему. Только в 1987 г. появился первый договор, который что-то изменил. Затем, однако, новые договоры пошли один за другим, скорость изменений возросла, процессы модернизации интенсифицировались. Что является общим для всех этих процессов? Это ставка на достижение определенного компромисса между взглядами всех членов ЕС, независимо от того, сколько их — 12, 25 или 27. Соответственно, каждый договор всегда, к сожалению, будет иметь компромиссный характер. В силу этого всегда и повсюду люди будут понимать его и интерпретировать по-разному.

Конкретный пример. Государства-члены один за другим ратифицируют Договор о реформе. Чтобы заручиться поддержкой национальных парламентов и общественного мнения, они при этом используют диаметрально противоположную аргументацию. Совершенно по-разному оправдывается

отсутствие необходимости в вынесении вопроса о ратификации на референдум. В некоторых странах, например в Великобритании, говорят: «Это очень небольшие изменения. Они по сути дела ничего коренным образом не изменят, поэтому нам не нужен референдум». Есть другие страны, например Испания, которые уже проголосовали «за» на референдуме по Конституции. В таких странах премьер-министр говорит: «Как и в случае с Конституцией, это важный шаг вперед, и мы должны ратифицировать договор».

Разброс в аргументации, различия в оценках, разные подходы к обработке общественного мнения показывают, что у нас в Европейском союзе нет консенсуса ни относительно окончательных целей европейского строительства, ни относительно того, как должно осуществляться управление Союзом, поэтому мы обречены на сложные, трудные и запутанные компромиссы.

Сегодня уже несколько раз упоминали НАТО. Вообще, когда говорят о ЕС, очень часто вспоминают про Альянс. Но НАТО не оказывала никакого влияния на подготовку Договора. Единственное, что можно сказать, это то, что некоторые страны ЕС — их большинство — в первую очередь надеются на военную защиту именно со стороны НАТО. Другие добиваются какой-то роли в этом плане для Европейского союза. И здесь опять мы должны говорить о компромиссе. Те страны, по всей видимости, крупнейшие, которые хотят продвигаться дальше в области обороны и безопасности, будут осуществлять продвинутое или, точнее, структурированное сотрудничество.

И несколько слов об элите. Согласен с оценками Кристофера. Европейский проект вполне можно упрекнуть в том, что он осуществляется по принципу «элита знает лучше». В результате существует очень опасный разрыв между элитами и населением. Из кого состоит элита? В нее входят те, кто управляет Европой, и те, кто читает газету «Файнэншл Таймс». В скобочках отмечу, что эта газета — замечательный источник информации по ЕС. Но большинство народа не читает «Файнэншл Таймс».

Мы не доводим до людей то, что необходимо довести, не убеждаем в преимуществах Европейского союза, преимуществах членства в ЕС. Результат налицо. Было бы очень важно, чтобы именно национальные государства объясняли своему народу, своим гражданам, для чего создан ЕС, что хорошего он дает. Национальные государства должны, они просто обязаны восстановить связи со своим собственным населением и донести до него, что и для чего существует.

В своем окончательном виде Договор о реформе, к сожалению, этого не делает. Его очень тяжело читать, его трудно, почти невозможно, понимать. Если бы у меня была возможность, как у гражданина, проголосовать «за» или «против», я бы лично высказался «против».

Кашкин С. Ю.: Возвращаемся к программе нашей конференции. Предоставляю слово Паулю Алексеевичу Калининченку.

Калиниченко П. А.

Доцент Кафедры права ЕС, Московская государственная юридическая академия, Москва

Новый договор о стратегическом партнерстве — новые горизонты взаимоотношений России и ЕС

Самым актуальным вопросом в развитии отношений между Россией и Европейским союзом (ЕС) на сегодняшний день является вопрос о переоформлении договорно-правовой базы их взаимоотношений.

Действующее сегодня Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (СПС), заключенное 24 июня 1994 г., устарело и не отвечает реалиям сегодняшних отношений стратегического партнерства России и ЕС. СПС не учитывает ни будущего членства России в ВТО, как страны с рыночной экономикой, ни изменившейся географии ЕС, ни потребностей совместного ответа стратегических партнеров новым вызовам на международной арене.

Хотя СПС является вполне удачным для своего времени, юридически продуманным и некогда эффективным инструментом во взаимоотношениях сторон, оно явно требует модернизации и замены.

Определенный прогресс уже достигнут в рассматриваемом направлении. В частности, инициатива российской стороны о заключении в ближайшем будущем нового договора с Европейским союзом получила одобрение и поддержку со стороны европейских партнеров.

Сторонами уже согласовано название будущего соглашения — Договор о стратегическом партнерстве (ДСП), которое отражает суть современных отношений России и ЕС, характеризующихся формулой «стратегическое партнерство»²⁴.

Между российскими и европейскими партнерами также достигнуто понимание того, что новый Договор будет кратким и будет носить рамочный характер²⁵. ДСП должен стать базовым для отношений стратегического партнерства.

²⁴ Вернее, переговорщикам с российской стороны это показалось. С одной стороны, ЕС применяет термин договоры только к своим собственным учредительным документам. Все, что подписывается с третьими странами, именуется соглашениями. С другой стороны, по Договору о реформе стратегического партнерства может устанавливаться только с государствами, разделяющими идеалы и ценности ЕС. — *Прим. Ред.*

²⁵ Под рамочным подразумевается не то, что положения соглашения будут применяться в той степени, в какой они будут подкреплены конкретными мерами по их имплементации, а то, что по тем или иным специальным вопросам они будут отсылать к обязывающим инструментам, которые будут предложено разработать в их развитие. — *Прим. Ред.*

Он которых будут заключаться специальные соглашения, в качестве *lex specialis* регулирующие отношения сторон в конкретных сферах.

Представители России и ЕС высказали первые концептуальные предложения относительно будущего содержания ДСП. С российской стороны предлагается отразить в ДСП общие положения о четырех пространствах, положения о модернизированной организационной структуре и институциональных механизмах стратегического партнерства, а также положения относительно инвестиционных гарантий. Европейские партнеры хотели бы в ДСП видеть положения относительно прав человека и «общих ценностей», возможного создания в будущем некой «зоны свободной торговли плюс», а также сотрудничества в области энергетики.

На текущий момент в процессе начала переговоров между сторонами взята пауза. Она вынужденная, так как имеет причиной позицию польского руководства, наложившего вето в Совете ЕС при принятии решения о наделении Европейской комиссии полномочиями по проведению переговоров с Россией о заключении ДСП²⁶.

Ситуация носит характер внутривосточной проблемы ЕС, хотя и спровоцирована двусторонними разногласиями между Польшей и Россией после введения нашей страной запрета на поставки говядины из Польши в 2005 г.

Введенный запрет полностью оправдан положениями ст. 19 СПС. Торговая война разразилась после пресечения Россией коррупционной схемы, используя которую криминальные структуры через территорию Польши под видом говядины ввозили в Россию буйволатину из развивающихся стран для дальнейшего распространения ее на территории России в качестве говядины, произведенной в Польше.

Текущая пауза в вопросе заключения ДСП — это, с одной стороны, хороший повод «собраться с мыслями», подумать о перспективах развития отношений между Россией и ЕС. С другой стороны, чем дольше длится пауза, тем туманнее становится перспектива заключения ДСП.

Вместе с тем, срок действия СПС в соответствии со ст. 106 истек 1 декабря 2007 г., ровно через 10 лет после вступления СПС в силу. Это совсем не значит, что соглашение перестает работать. В этом отношении правовой вакуум не опасен по двум причинам.

Во-первых, оно пролонгируется по умолчанию сторонами ежегодно вплоть до заключения нового соглашения, поскольку наличие юридической основы взаимоотношений выгодно каждой из сторон. Во-вторых, в рамках стратегического партнерства сегодня сформировалось несколько блоков нормативных достижений — *strategic partnership acquis*, на которых основываются отношения сторон. Нормы СПС — это лишь часть нормативных достижений стратегического партнерства.

²⁶ Было снято только весной 2008 г., что подняло шлагбаум на дороге, ведущей к запуску переговоров и подготовке нового соглашения. — *Прим. ред.*

В данном контексте под «*strategic partnership acquis*» понимаются все нормы, регулирующие и обуславливающие отношения между Россией и Европейским союзом.

Strategic partnership acquis суть три блока норм. Первый блок составляют обязательные нормы международных договоров, заключенных между Россией и ЕС. Это нормы СПС и нормы секторных соглашений, принятых на основе СПС и развивающих его положения в различных сферах взаимодействия России и ЕС. Второй блок включает нормы «дорожных карт» по четырем общим пространствам. В него также входят нормы, содержащиеся в документах программного характера, не имеющих обязательной юридической силы, но определяющих стратегические цели и практические мероприятия и действия в рамках текущих отношений между сторонами. Третий блок составляют нормы актов законодательства России и законодательства ЕС, касающихся взаимоотношений сторон.

Существующее положение с правовым оформлением отношений между Россией и ЕС способно сохранять *status quo* в течение ближайших 5–6 лет.

В целом является непонятным, сколько по времени продлится пауза в отношениях между Россией и ЕС в вопросе заключения нового базового Договора, завершится она к середине 2008 г. после выборов в Польше и России или продлится дольше. И вообще, пауза ли это или первый серьезный симптом стагнации стратегического партнерства? В отношениях между Россией и ЕС всегда больше проблем, чем их решений.

На сегодняшний день существует несколько практических сложностей для продолжения процесса заключения ДСП, которые вполне могут поставить под сомнение возможность и необходимость заключения ДСП в том виде, в котором стороны намерены сегодня это сделать.

1. Нет никаких гарантий, что ситуация с польским вето будет локализована до уровня двусторонних отношений между Польшей и Россией, а не получит дальнейшее развитие в качестве деструктивного политического фактора (например, если к позиции Польши активно присоединится Литва, перемещая на европейский уровень свои претензии к России).
2. Россия все еще не является членом ВТО. Процесс присоединения движется крайне медленно. Нет сомнений в том, что это произойдет, но вопрос остается открытым относительно даты вступления в ВТО. Пока этого не произошло, большая часть положений СПС все еще применима, что снижает актуальность заключения ДСП.
3. С юридической точки зрения уже на сегодняшний момент абсолютно ясно, что ДСП может столкнуться с противоречием между попытками сделать договор кратким по форме и внести в него всеохватывающее содержание, касающееся различных частных аспектов взаимоотношений России и ЕС. Это само по себе способно «взорвать» Договор на стадии переговоров

и перевести их в русло секторной интеграции, подобно швейцарской модели оформления отношений с ЕС. Например, заключение не одного Договора, а четырех взаимосвязанных договоров, по каждому из пространств, предусматривающих идентичные организационные механизмы.

4. При заключении нового базового Договора следует учитывать положения Договора о реформе 2007 г. как главного акта, модернизирующего ЕС на современном этапе. Следует также держать в поле зрения и ситуацию вокруг ратификации этого документа. Нет никаких гарантий, что Договор о реформе не постигнет судьба Конституции для Европы, положения которой во многом нашли отражение в его тексте.

Провал ратификации Договора о реформе способен парализовать на долгие годы политическую интеграцию в Европе, нивелировав политическое значение ЕС.

В этой связи, возможно, не стоит спешить с практической реализацией некоторых политических инициатив, таких как принятие декларации о неком стратегическом союзе между Россией и ЕС.

С другой стороны, при любых обстоятельствах не существует видимых препятствий для разработки деполитизированного соглашения об экономической интеграции между Россией и ЕС. Может быть, стоит задуматься в первую очередь о подготовке именно такого соглашения?

Проблема состоит в том, что стороны сами еще до конца не решили, чего они хотят достигнуть в рамках сложившихся взаимоотношений. На сегодняшний день существуют только концептуальные предложения о форме и содержании будущего Договора, но по-прежнему отсутствует концепция оформления отношений, которая бы предусматривала универсальный технологический подход к развитию ситуации. Это значительно снизило бы зависимость переговорного процесса от сиюминутных политических разногласий и помогло сконцентрировать внимание на реальных задачах стратегического партнерства.

В процессе обсуждения предложений о содержании будущего Договора в научных кругах было высказано немало интересных идей относительно развития отношений России и ЕС — «продвинутое партнерство», «стратегический союз», «стратегическое экономическое партнерство», «ВТО+», «СПС-2», «Северо-Евразийская зона свободной торговли» и т. д. Однако ни одна из них не получила обстоятельного обоснования.

Все они определенным образом совместимы, их авторы делают различные акценты в палитре отношений стратегического партнерства. В то же время, подавляющее большинство высказываемых предложений относительно концептуального взаимодействия России и ЕС страдают «гигантизмом» геополитических планов и абсолютно оторваны от практических шагов. А ведь именно в практике «малых дел» кроется истинный потенциал интеграционных процессов. Ни в одном из существующих предложений так и не прозвучало, что ДСП должен

отразить цель «поступательной интеграции»²⁷. С юридической точки зрения, данная цель роднит СПС и соглашения об ассоциации. На их родство указывает прецедентное решение Суда Европейских сообществ по делу «*Simutenkov*».²⁸ Это очень важная формула, которая ставит СПС в один ряд с привилегированными соглашениями ЕС.

Как бы мы не пытались выстроить отношения с ЕС в конструктивном для нас и наших европейских партнеров ключе, мы всегда будем упираться в понятие «ассоциации», как наиболее привилегированной формы отношений ЕС с третьими странами.

Понятие ассоциации определено в праве ЕС. Соглашения об ассоциации заключаются на основе специальной процедуры, отличной от общей процедуры заключения соглашений с третьими странами. Суд Европейских сообществ в своем решении по делу «*Demirel*» четко указал, что «Соглашение об ассоциации создает специальные, привилегированные связи с государством, не являющимся членом, которое должно, по крайней мере, в определенной степени участвовать в системе Сообщества».

Ассоциация, как явление международной жизни ЕС, весьма неоднородна. Несмотря на достаточно четкие юридические рамки оформления и наполнения содержанием, отношения ассоциации ЕС с каждой конкретной страной в конкретном регионе имеют весьма существенную специфику. Действительно, при сравнении ассоциации между ЕС и Турцией на основе Соглашения 1963 г., ассоциации между ЕС и Израилем на основе Соглашения 1994 г. и ассоциации между ЕС и Хорватией на основе Соглашения 2001 г., обнаруживаются не только общие черты, но и множество различий.

По сути, ассоциация — это некий шаблон взаимоотношений, который экстраполируется на отношения с конкретной третьей страной. Однако, преломляясь в специфике подходов самого ЕС к конкретному региону или стране, а также характере привилегированных отношений, содержание ассоциации может различаться при общей схожести набора механизмов взаимодействия.

Как известно, ассоциация не всегда предполагает дальнейшее членство третьей страны в ЕС, но устанавливает жесткие политические рамки для третьей страны в приверженности решениям институтов ЕС.

Вопрос заключается в том, насколько в современных взаимоотношениях ЕС с третьими странами оправдана приверженность неким шаблонам, сформулированным еще в эпоху Сообществ и активно использовавшимся на ранних этапах развития европейской интеграции. В этом отношении рамки ассоциации в какой-то мере являются анахронизмом. Не случайно на конференции, предшествовавшей заключению Маастрихтского договора, обсуждалось, не стоит

²⁷ В этом плане с докладчиком вряд ли можно согласиться. Те или иные рецепты сближения и интеграции России и ЕС содержатся в большинстве высказывавшихся предложений. — *Прим. Ред.*

²⁸ Подробнее о заключении Большой Палаты Суда ЕС по делу «*Симутенков*» см.: **Энтин М.Л.** В поисках партнерских отношений: Россия и Европейский Союз в 2004–2005 г.г. СПб, 2006.

ли исключить положения современной ст. 310 из Договора об учреждении Сообщества. Предлагалось отказаться от ассоциации в качестве исключительного инструмента оформления привилегированных связей во внешней политике и внешних действиях проектируемого Союза.

Это не просто теоретический вопрос, это актуальный вопрос практического взаимодействия на современном этапе между ЕС и странами Восточной Европы, на которые распространяется европейская политика добрососедства, в частности, с Украиной.

Проблема, с которой столкнулись стороны при разработке нового соглашения между ЕС и Украиной, заключается в том, что обе стороны готовы придать отношениям привилегированный характер, но без учреждения ассоциации между ними.

Эта же проблема есть и в отношениях ЕС с Россией. Стороны не готовы к созданию ассоциации политически, но готовы к установлению привилегированных отношений, имеющих интеграционный характер, включающих самый широкий спектр интеграции в экономической сфере, на основе создания зоны свободной торговли, реализации свободы учреждения, оказания услуг и движения капиталов.

Экономически ассоциация зиждется на зоне свободной торговли. Создание зоны свободой торговли является закономерным итогом развития партнерских отношений, как это вытекает из ст. 1 СПС. Соответственно, стратегическое партнерство, обогащенное механизмами зоны свободной торговли плюс, могло бы составить некую «квазиассоциацию» при дальнейшей интеграции в других сферах, совместном продвижении общих ценностей европейского культурно-цивилизационного типа и обоюдном согласии и взаимопонимании в рамках политического диалога между Россией и ЕС.

Подобная квазиассоциация могла бы содержать экономическую модель ассоциации при различии в политических механизмах взаимодействия. Последние необязательно должны полностью воплощать современную неформальную организационную структуру стратегического партнерства, но развивать ее, беря за ориентир некоторые модели, существующие и апробированные сторонами в других форматах международных отношений.

Дискуссия

Кашкин С. Ю.: Спасибо, Пауль Алексеевич. Фундаментальные доклады, которые мы намеревались использовать в качестве направляющей линии дискуссии, мы уже выслушали. Я бы хотел предложить теперь более свободное продолжение беседы в виде вопросов, ответов, комментариев, свободного выражения своих взглядов. Возражений нет? В таком случае, давайте продолжим свободный обмен мнениями.

Хафнер Герхард: Спасибо. У меня комментарий по поводу последнего выступления. Прежде всего, имеется больше проблем, чем решений. И есть вещи, о которых мы еще пока не говорили. Например, все время обсуждается такая проблема в отношениях между ЕС и Россией, как права человека. Много говорится о том, что происходит в этой области, и как это влияет на отношения между двумя сторонами. Мне хотелось бы узнать Ваше мнение. Насколько сильно эта проблема в действительности отягощает наши отношения? Как она повлияет на переговоры между ЕС и Россией?

Другая группа вопросов касается управления партнерством. Какие новые институты и органы сотрудничества, по Вашему мнению, должны играть в будущем первую скрипку в нашем взаимодействии? Какие институты и органы Вы, собственно, имеете в виду?

Наконец, относительно создания общего экономического пространства и свободного движения капиталов. В последнее время в Европе к этому стали относиться настороженно. В европейских странах с подозрительностью относятся к увеличивающемуся потоку инвестиций, идущих из России. Вообще российский капитал вызывает неоднозначную реакцию. Поднимается вопрос: как регулировать этот поток капиталов? Может быть, его надо приостановить?

На вчерашнем заседании разбиралась возможность заключения между Россией и ЕС соглашения о свободной торговле как части Большого соглашения. Звучало мнение о том, что соответствующие положения в него включать не нужно, поскольку большинство вопросов будет урегулировано, если Россия вступит в ВТО. Я очень рад, что российские участники поделились с нами своими соображениями.

Что касается смысла соглашений об ассоциации. Ассоциация предоставляет третьим странам широкий инструментарий взаимодействия с ЕС. В определенных случаях она может служить прологом к постановке вопроса о членстве в Союзе. Но соглашения об ассоциации ни малейшего участия в принятии решений, которые подготавливаются ЕС, не дают, поэтому я и спрашивал чуть раньше, что российские коллеги понимают под взаимодействием. Идет ли речь о том, что Россия хочет получить возможность участия в процедурах принятия решений?

Калиниченко П. А.: По поводу институциональной структуры. В том, что я говорил, нет ничего принципиально нового. Я только озвучил предложения, с которыми уже настойчиво выступало МИД России. Они касаются модернизации существующих совместных структур управления партнерством. В первую очередь, речь идет о легализации так называемых секторальных диалогов и изредка используемого современного формата Постоянного совета партнерства.

Новые структуры нужны и для обсуждения проблематики прав человека. Основной порок, присущий деятельности совместных структур, заключается в отсутствии транспарентности. В газетах публикуется куцая информация

о состоявшихся заседаниях и консультациях. Она носит, как правило, фрагментарный, отрывочный характер. Проследить по ней, что в действительности делается, крайне сложно. Более подробной информации просто нет. Она закрыта либо не выкладывается в интернете. И не потому, что она секретна, а потому что нигде не зафиксировано обязательство делать ее открытой. Такое обязательство непременно надо будет юридически закрепить в новом Базовом соглашении.

Проблема, связанная с сегодняшними опасениями со стороны европейцев в отношении российского капитала, порождена, на мой взгляд, правовой неурегулированностью этой ситуации, отсутствием четких юридических гарантий и четких юридических ограничений. Если удастся создать соответствующую правовую базу, такие сложности и проблемы перестанут возникать. Во всяком случае, создание такой правовой базы смягчит ситуацию, и она больше не будет вызывать опасений.

Что касается ассоциации, то, к моему большому сожалению, сам термин уже вызывает определенную фобию в российских верхах. Я неоднократно это слышал. Это происходит то ли из-за непонимания нашим истеблишментом, то ли из-за предвзятого толкования отдельных конкретных примеров. Как я считаю, ассоциация — это как раз удобная форма, которая позволяет участвовать в экономической интеграции, не подразумевая вовлеченности в принятие решений. С экономической точки зрения она весьма подходит для развития интеграционных отношений между Россией и ЕС. Политическую точку зрения оставим для политиков, пусть они дадут ответ на этот вопрос. Кроме того, я не вижу, чтобы ЕС горел желанием говорить об ассоциации с Россией, а о зоне свободной торговли и о возможности ее создания речь ведется постоянно, что можно проследить по заключениям Экономического и социального комитета ЕС.

Еще несколько слов по поводу ЗСТ с ЕС. Меня несколько удивляет, почему российская сторона зачастую говорит о необходимости вступления в ВТО как об альтернативе созданию зоны свободной торговли с ЕС. Ведь это разные вещи. ЗСТ — более продвинутый экономический режим по сравнению с предусматриваемым ВТО. Это следующий шаг в экономическом сближении. Абсолютно уверен, что вступления в ВТО совершенно недостаточно для обеспечения полноценной интеграции с ЕС, который является главным экономическим партнером России и с которым существуют беспрецедентные отношения стратегического партнерства. Надеюсь, я как-то пояснил свою позицию.

Хафнер Герхард: Еще замечание. ЕС выступает за то, чтобы Россия соблюдала Договор к Энергетической хартии (ДЭХ). Есть декларация по этому поводу. Брюссель настаивает на полноценном участии России в ДЭХ. Россия подписала этот Договор. Но там был срок на ратификацию. И, насколько я знаю, этот срок пока не выдерживается. В ЕС считают, что ДЭХ должен стать частью нового Соглашения о стратегическом партнерстве. Это одна из проблем и одно из препятствий на пути заключения Базового соглашения между Россией и ЕС.

Калиниченко П. А.: Я кратко скажу. К большому сожалению, этот вопрос выведен в политическое русло. На самом деле, и для России, и для ЕС выгодно строить отношения на принципах Энергетической хартии. И ключ к разрешению ситуации тоже есть — это энергетический диалог, его легализация и расширение формата. А что касается лично моей точки зрения, принципы Энергетической хартии, дополненные принципами энергетического диалога, должны стать существенной частью Договора о стратегическом партнерстве, либо иного экономического договора, между Россией и ЕС. Это абсолютно точно. Это выгодно как российской стороне, как российскому бизнесу, так и европейцам, главным потребителям специфического товара.

Энтин М. Л.

*Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД
России, Москва*

Аргументы в пользу рационального подхода к выстраиванию отношений между Россией и ЕС

В рамках дискуссии прозвучало много интересных комментариев. Очень перспективны вопросы, поставленные в докладе Пауля Калиниченко. Попробую дать свое видение ответов на некоторые из них.

Я начну с замечаний Яапа де Цваана относительно того, что ЕС развивается намного динамичнее, нежели кажется нам в Российской Федерации, и что кризисные явления не нужно преувеличивать.

Первое. Мы, специалисты по Европейскому союзу, исходим из того, что ЕС все время находится на том или ином этапе кризисного развития. Кризисы для отношений между шестью, двенадцатью, пятнадцатью или двадцатью семью государствами — не важно — имманентное явление. Преимущество ЕС заключается в том, что он научился преодолевать эти кризисы и выходить из них усилившимся, поэтому нет ничего обидного в том, что мы говорим о кризисе ЕС. Для нас важно, каким Союз выйдет из этого кризиса.

Что касается референдумов во Франции и Нидерландах, то они спасли Конституцию Европейского союза, а не уничтожили ее. Если бы дело дошло до референдума в Великобритании, кризис ЕС мог бы оказаться гораздо более глубоким. Нынешний Договор о реформе для Великобритании на порядок более приемлем, нежели Договор об учреждении Конституции. И сейчас у ЕС реально появилась надежда на то, что Великобритания и все остальные, включая Ирландию, ратифицируют этот документ, даже после того, как первый референдум

по ней в Ирландии дал отрицательный результат (такое уже случалось в прошлом). Лондон, благодаря Тони Блэру, благодаря постоянным звонкам между ним и Гордоном Брауном на протяжении двух ночей, когда проходил саммит ЕС, венчавший МПК, сумел отспорить у остальной части Европейского союза многие положения, которые сделали его более приемлемым для всех. Так что, нет худа без добра.

Второе. Когда вы живете внутри системы, которая постоянно колеблется и изменяется, вы тоже начинаете колебаться вместе с ней. Многих вещей вы просто не замечаете, не чувствуете. Какие-то решения вам кажутся оптимальными, хотя, на самом деле, в них много спорного. Какие-то решения, напротив, критикуете, вопреки тому, что, как видится со стороны, выбор практически отсутствует. Иначе говоря, вы воспринимаете ту реальность, которая складывается в ЕС, каждый раз чуть-чуть иначе. В вашем восприятии слишком силен налет субъективности. Объективный, благожелательный, заинтересованный наблюдатель извне эти изменения, эти колебания фиксирует.

Мне на встречах с французскими коллегами после провала референдума приходилось их убеждать: «Не шельмуйте Конституционный договор. Не разбивайте его в пух и прах. Мы уверены, что в другой форме вы его ратифицируете. Обязательно. Другого просто не дано». Но где-то на протяжении двух лет разговаривать с ними на эту тему было совершенно невозможно.

Теперь о вопросе Герхарда Хафнера по поводу того, что такое взаимодействие. Сильный, немножечко хитрый и очень интересный вопрос. С чем сталкивается Российская Федерация на всех переговорах с ЕС, вне зависимости от их предмета, в том числе, в рамках международных организаций? В Европейском союзе идет долгая, сложная, тягостная процедура согласования позиций. Ведется невыносимо мучительная работа по достижению консенсуса. Наконец, ЕС позицию двадцати семи стран согласовал. Он что, добился этого, чтобы потом ее постоянно менять на переговорах с Российской Федерацией? Конечно, нет. Получается, что переговоры идут по модели «бери или отказывайся». Или иначе — «либо все, либо ничего». Так переговоры не ведутся, так их вести невозможно. Значит, надо создавать такие механизмы, где бы мы концепцию решения продумывали вместе, даже не по всему списку вопросов, затрагивающих Россию и ЕС, поскольку имеются вопросы внутреннего развития Европейского союза. Но что касается тех вопросов, которые затрагивают сущностные, жизненно важные интересы Российской Федерации, то, конечно, такие механизмы нужно создавать.

План законодательных инициатив в Российской Федерации известен на год или на несколько лет вперед. Пожалуйста, зайдите на сайт Государственной Думы. Европейская комиссия каждые пять лет выступает с «тронной речью» и дает программу законодательных инициатив. В начале каждого календарного года она корректируется и предлагает ее более конкретное изложение. Хоть какое-то взаимодействие, хоть какая-то корреляция между этими программами

на настоящий момент имеется? Нет. Почему бы это взаимодействие не наладить? Почему бы не сказать: «Уважаемые парламентарии, давайте поменьше обсуждать Косово и Иран, Северный полюс и Антарктиду. Давайте в большей степени заниматься тем, для чего мы вас избрали: законотворческой работой. Вот займитесь вопросами гармонизации, совместного долгосрочного планирования, предоставления взаимной информации и обмена комментариями по принимаемому и разрабатываемому законодательству».

Скажем, Российскую Федерацию не полностью устраивает весь нормативный блок Европейского союза по интеллектуальной собственности и авторскому праву. Он также не устраивает бизнес и промышленность Европейского союза, потому что в нем очень много противоречий. Можно поработать над этим вместе, тем более что экономика в современном мире изменилась чрезвычайно. В конце прошлого столетия лишь 20% капитализации транснациональных корпораций и вообще крупных предприятий составляли интеллектуальная собственность и человеческий капитал, 80% — материальные фонды. Сейчас, за относительно небольшой промежуток времени, ситуация коренным образом изменилась, доля же материальных фондов упала до 40%, а, может быть, даже ниже. Доля интеллектуальной собственности и человеческого капитала превысила 60%. Пропорции и дальше будут меняться не в пользу «железок». Таким видится завтрашний день. Это то, о чем надо разговаривать, что нужно обсуждать, по поводу чего — принимать решения. И подчеркиваю: обсуждать сейчас, создавая соответствующие структуры.

Поэтому речь идет не только о взаимодействии в классическом виде, к которому все начинают, к сожалению, привыкать, хотя оно мало дает на практике. Мы хотели бы, чтобы под совместными действиями или взаимодействием понимались совместное развитие (соразвитие), совместное творчество (сотворчество), совместная подготовка, принятие и осуществление некоторого важного для сторон набора решений. Тогда, может быть, реально пойдут и взаимодополняемость, и интеграция.

Кристофер Хилл сказал, что нам, как до этого американцам, любопытно, как функционирует Европейский союз. Г-н Хилл, Россия, на самом деле, давно уже в Европейском союзе — по своим интересам, по своей экономике, тому влиянию, которое ЕС оказывает на наше внутреннее развитие и внешнюю политику. ЕС не является по отношению к Российской Федерации внешней силой. И нам, с учетом этого, принципиально важно, как функционирует Европейский союз и какой модели развития он собирается придерживаться. На настоящий момент порядка 40% ВВП России производится в глобальной экономике, в мировой экономике, а не на территории или не только на территории Российской Федерации. Значит, у нас с вами получается очень глубокое, очень разностороннее переплетение интересов, и под этим углом зрения надо смотреть на то, о чем говорит Пауль Калиниченко.

Что получилось с Польшей? Варшава заблокировала переговоры, исходя исключительно из внутренней повестки дня, руководствуясь целями борьбы за власть внутри страны, но свое видение солидарности она навязала всему Европейскому союзу. Москва всегда исходила из того, что солидарность — это возможность выйти на оптимальное для всех решение, на такое решение, к которому присоединятся «диссиденты». Новая и опасная тенденция в развитии Европейского союза, по крайней мере, в сфере отношений с Российской Федерацией, состоит в том, что солидарность стала восприниматься как необходимость «большому дяде» — Европейскому союзу — защищать каждого «пацана», который требует у прохожего прикурить, или требует «дяденька, дай пяточок», или что-то там еще. Так, на взгляд Российской Федерации, в большой мировой политике дела не ведутся. По всей видимости, должно пройти какое-то время после расширения для того, чтобы солидарность перестала пониматься как инструмент обслуживания индивидуальных, конъюнктурных интересов отдельных государств-членов, не имеющих ничего общего с интересами ЕС и его внешних партнеров. Важно, чтобы по своим последствиям обращение к концепции солидарности не означало бы, что в будущем в своих отношениях с внешним миром Брюссель вынужденно будет плестись «со скоростью наименее быстро бредущего верблюда».

Сразу же после выборов в Польше ситуация изменилась. Но потом открытие переговоров заблокировала Литва. Это могла бы сделать и Великобритания. У каждого есть свои раздражители. Так вот задача политиков и советников этих политиков заключается в том, чтобы не допустить развития ситуации по худшему сценарию. Необходимо предпринимать превентивные меры для того, чтобы предотвращать легко прогнозируемые кризисы в отношениях между Россией и ЕС и, если они дают осечку, облегчать их преодоление. Почему? Да потому, что все кризисы носят сугубо надстроечный, политический характер. Бизнесу эти кризисы очевидно не нужны, населению наших стран — тем более.

Они, снова приходится сказать, к сожалению, используются для перераспределения власти и влияния в совершенно не связанных с предметом разногласия измерениях. Это видно на примере вступления России в ВТО. Соглашение между Россией и ЕС об условиях вступления подписано уже давно. И Брюссель прекрасно знает, на каких условиях Россия вступает в ВТО, знает и Москва. Поэтому было бы контрпродуктивно, если бы ЕС пытался вновь настаивать на том, что неприемлемо для Российской Федерации. Со своей стороны, и Москва сейчас не пойдет на большие уступки, нежели те, которые уже сделаны. Казалось бы все предельно ясно. Тем не менее, постоянно с подачи то ЕС, то США, то самого Кремля, возникают новые вопросы, которые носят заведомо конъюнктурный, преходящий характер.

Но, зная совершенно четко, на 99%, каковы условия вступления России в ВТО, вполне можно вести переговоры. О чем? Ни в коем случае не о том, о чем уже

договорились в пакете по ВТО, а о том, как мы будем строить экономические отношения. Значит, модель «ВТО+» — это не пересмотр того, на каких условиях Россия вступает в ВТО, а обсуждение тех проблем, которые не покрываются правилами ГАТТ/ВТО. И в этом заключается концепция МЭРТ, как очень красиво вчера показала Елена Владимировна Данилова.

Все развитие Европейского союза — это выход на более широкий рынок. В этом экономический успех ЕС, помимо всех остальных достижений интеграционного объединения. Для Российской Федерации цель — это выход на общеконтинентальный европейский рынок. И здесь совершенно очевидно, что нужно российскому бизнесу, а что — европейскому. Российскому бизнесу нужен общеконтинентальный рынок и снятие административных ограничений по доступу на него и работе на нем, которые воздвигнуты в Европейском союзе. А европейскому бизнесу нужна зона свободной торговли, которая бы дополняла условия вступления России в ВТО или подменяла их. Позиции разные? Разные. Но интересы понятные? Понятные. О чем торговаться, ясно? Ясно. Пожалуйста, давайте садиться за стол переговоров.

Мешает ли этому то, что Договор о реформе пока не ратифицирован всеми государствами-членами? Ничуть. Вероятность того, что он вступит в силу, как и задумывалось, в начале 2009 г., или чуть позже по-прежнему очень велика. Заработает же он еще раньше. Даже сам факт его подписания уже успокоил нервы политикам и предпринимателям. Кроме того, все предусмотренные в нем институциональные положения начнут внедряться в практику еще до завершения процесса ратификации. Таким образом, достаточно понятно, в каком направлении будет эволюционировать ЕС.

Что касается последующих четырех лет развития Российской Федерации после парламентских и президентских выборов, они тоже вполне предсказуемы. Нельзя сказать, что они будут полностью лишены интриги. Нет, не всегда просчитываемых ходов, неожиданностей, похоже, будет предостаточно. Но основные вводные, главные параметры политического процесса в Российской Федерации не претерпят сколько-нибудь существенных, а тем более революционных изменений.

Так что, мы будем ждать 2012 г. и Олимпийских игр в Российской Федерации или завершения переходного периода в 2014 г., предусматриваемого Договором о реформе?

Мой ответ однозначен. Мы итак потеряли слишком много драгоценного невосполнимого времени, слишком много возможностей уже упущено, поэтому надо форсировать процесс переговоров о новом Базовом соглашении. Но это — вопрос политического выбора. Если же это вопрос политического выбора, то давайте избегать политизации любого из переговорных досье и отталкиваться не от интересов сторон, а от объективных потребностей в партнерстве и сотрудничестве.

В чем состоят потребности граждан наших государств? В чем потребности бизнеса? В чем по большому счету потребности наших стран? Как только мы начнем давать мало-мальски логичный ответ на эти вопросы, выяснится любопытная картина. Под этим углом зрения, стремление навязать России ДЭХ, который ЕС для себя уже фактически списал, изобретение очередных ограничений на укрупнение европейских компаний, селективный подход к продаже активов Европейского союза с ними никак не вяжется. Предпринимаемые пока Брюсселем односторонние действия очень похожи на классическую ситуацию торговой войны. Ей просто надо положить конец. Конкуренция должна вестись по правилам, политически корректно и преследовать легитимные цели. Созданию атмосферы, благоприятной для заключения прорывного соглашения между Россией и ЕС, такого соглашения, который бы задавал вектор развития на десятилетия вперед, она никак не способствует.

Применительно к секторальному измерению проблема заключается в том, что аспектов взаимодействия между ЕС и Российской Федерацией меньше, чем хотелось бы. В будущем, по мере осуществления в России структурных реформ, положение будет меняться. Но не скоро и не линейно. Сейчас ведущими областями взаимодействия являются энергетика, природные ресурсы, отдельные высокотехнологичные проекты, которые касаются использования космического пространства, самолетостроения, и тройки-четверки других сфер. Иначе говоря, областей, в которых мы взаимодействуем, откровенно не достаточно. Поправить ситуацию в этом отношении призваны секторальные диалоги, являющиеся прекрасным инструментом диверсификации сотрудничества. Уже сейчас их полторы дюжины. Созданы десятки экспертных групп и других структур. Диалоги, общение, проведение совместных мероприятий, подготовка рекомендаций помогают взаимопониманию. Они создают столь нужную сторонам ткань сотрудничества. Нарращивание работы по всем указанным направлениям даст дополнительные возможности для более широких разменов и достижения взаимоприемлемых, взаимовыгодных и перспективных результатов.

В этом же контексте было бы желательно рассматривать сотрудничество в области энергетики, которая является только одним из секторов взаимодействия. Однако эта сфера из-за высоких цен на нефть и газ оказалась чрезвычайно политизированной. Если бы не высокие цены, о ней, видимо, говорили бы лишь в связи с экологической проблематикой или борьбой с изменением климата.

Насколько она политизирована, показывает та же Энергетическая хартия. Вроде бы, ДЭХ действует на территории России. То, что он реально действует, показывают многомиллиардные иски против Российской Федерации, обосновываемые якобы допущенными властями нарушениями его основных положений²⁹. Так в чем же дело? Что не устраивает Российскую Федерацию, а что ЕС?

²⁹ В настоящее время продолжается международное арбитражное разбирательство по искам, поданным акционерами ЮКОСА против Российской Федерации в 2005 г. на основе положений ДЭХ.

Москву не устраивает не Энергетическая хартия или Договор к ней. Для нее не приемлемо то, что сам ЕС не хочет и не собирается применять на своей территории некоторые ключевые положения ДЭХ, предъявляя, вместе с тем, все претензии российской стороне. Брюссель фактически заявляет: «Нам-то внутри ЕС ДЭХ не нужен. У нас есть внутреннее законодательство»³⁰. А вот вы, пожалуйста, его исполняйте. И неукоснительно. Мы, Евросоюз, транзитной территорией не являемся. А вот вы, пожалуйста, соблюдайте правила транзита. Для нас требования ДЭХ, в том, что касается защиты инвестиций, не закон. У нас другие приоритеты. Нас больше заботит либерализация рынков и разделение вертикально интегрированных компаний в целях усиления конкуренции. А вы должны относиться к ДЭХ, как к библии». Это по одному блоку вопросов.

Но и по другому очень похоже: «Да, мы — Европейский союз взяли на себя систему обязательств по заключению соглашения о торговле ядерными материалами, однако, соблюдать их в ближайшем будущем также не собираемся. На свой рынок мы вас не пустим. И с заключением дополнительного договора о гарантиях инвестиций спешить не будем. Мало ли что имелось в виду ранее. Это отдельные досье». Нет, это не отдельные досье. Режимы, предусматриваемые ДЭХ и рядом соглашений, которые должны были бы его дополнить и конкретизировать, являясь единым пакетом. В отрыве друг от друга они рассматриваться не должны.

Аналогично положение и по доступу к магистральным трубопроводам, и по долгосрочным контрактам. ЕС на деле доводит дерегуляцию доступа к магистральным трубопроводам до абсурда, ставя под угрозу саму возможность исполнения таких контрактов. Что происходит, можно показать на одном конкретном примере. Несколько лет тому назад Австрия «провела эксперимент». Она взяла кусок трубопровода и объявила открытый тендер на прокачку по нему природного газа. Победа в тендере была присуждена десяткам компаний. Очень быстро выяснилось, что большинство из них — это торговые предприятия, у которых своего газа нет, и им его надо покупать на рынке. Естественно, они обратились к Газпрому с просьбой продать газ. Но в таких условиях не только Газпром, никакая энергетическая компания работать не может и не будет.

Российские энергетические компании — кстати, быстро диверсифицирующиеся и остро конкурирующие между собой и за власть, и за ресурсы, — естественно говорят Европейскому союзу: «Есть одно требование, без которого никакие договоренности, по всей видимости, не пройдут — это предоставление гарантий того, что нам не будут мешать выполнять обязательства, которые мы на себя взяли. Попытки создать ситуацию, при которой перекупщикам бы отдавались доминирующие позиции на энергетическом рынке, нас не устраивают». На протяжении всех лет трейдеры наживались на разнице цен, покупая газ у Газпрома на границе и перепродавая его конечным потребителям вдвое, втрое,

³⁰ В действительности ЕС всего лишь спешит с его разработкой.

а то и впятеро дороже. Дальше так продолжаться не может. Ведь в разработку новых месторождений и прокладку трубопроводов Российской Федерации и российским компаниям придется вкладывать огромные деньги, триллионы. И что? Отдавать львиную долю прибыли перекупщикам? Почему? Очевидно неприемлемое и неоправданное распределение рисков и расходов. Все расходы ложатся на нас, а прибыли предлагается отдавать государствам-членам ЕС и их трейдерам.

Как оценивать расхождения в позициях? Плохо это? Хорошо? Нет резона оценивать ситуацию в таких категориях. Есть смысл превратить ее из негативной в позитивную. Для этого давайте совместно включим в розыгрыш огромный приз, который могут получить все стороны. Давайте отыщем такое решение, которое помогало бы на справедливой основе получать каждой из них то, на что они имеют право законно претендовать, и обеспечивало бы стабильное и взаимовыгодное сотрудничество. Действовать по отдельности, играя в игры с нулевой суммой, не получится, потому что характер современной энергетики такого не позволит. Энергетика в этом отношении — прекрасный пример.

Но разве ситуация в энергетике уникальна? Да нет, коллеги из государственных структур подтвердят: то же самое получается и в борьбе с организованной преступностью, и с наркомафией, и с незаконной миграцией, и с отмыванием капиталов, и с утечкой мозгов и т. д.

Пока получается, что рациональные решения у нас лежат в одной плоскости, а политические (или, вернее, политиканские), которые берут верх, — в другой. Таким образом, задача заключается в том, чтобы поставить все обратно с головы на ноги.

Роль юристов, вообще советников и должна заключаться в том, чтобы подсказывать, как это сделать.

Дискуссия

Кашкин С. Ю.: Спасибо большое, Марк Львович. В своем выступлении Вы удачно объединили свой большой дипломатический и практический опыт с глубоким теоретическим анализом. А теперь передаю слово Олегу Александрову.

Александров О. Б.: Несколько реплик относительно всего хода дискуссии и того круга проблем, который мы обсуждаем в течение этих двух дней. Большинство точек зрения уже высказаны. Достаточно подробно и комплексно рассмотрены политические, юридические и экономические проблемы взаимоотношений между Россией и ЕС. Они действительно носят сложный характер, как и обозначено в названии нашей сегодняшней сессии. А хотелось бы, чтобы мы могли говорить о сотрудничестве между Россией и ЕС, как о «чутком партнерстве». Мне кажется, именно к нему нужно стремиться. В этом суть отношений,

которые сейчас необходимы России и ЕС, — максимальное внимание партнеров друг к другу с учетом взаимных озабоченностей и с учетом взаимных угроз.

Следующий момент. Если мы бросим ретроспективный взгляд на эволюцию отношений между Россией и ЕС, начиная от подписания СПС до трудного решения калининградской проблемы, обмена стратегиями и предоставления друг другу статуса стратегических партнеров, мы увидим, что каждый раз стороны по-разному смотрели на них. Несколько утрируя, можно сказать, что для России общие интересы всегда значили больше, чем общие принципы отношений, в то время как для европейских партнеров на первом плане всегда стояли общие принципы отношений, а затем уже следовали общие интересы. Естественно, на все это накладывалось наличие нескольких существующих форматов взаимодействия, а также наличие общих границ, протяженность которых серьезно увеличилась после последнего расширения ЕС.

Основной отстаиваемый мною тезис сводится к следующему. Как показывает практика, малые форматы отношений между Россией и ЕС гораздо более продуктивны, чем глобальные. Примером подобного малого формата может служить взаимодействие между Россией и ЕС в рамках Северного измерения. В рамках Северного измерения решались две группы задач: первая — укрепление мира и стабильности в регионе Северной Европы, усиление северо-восточного вектора во внешней политике ЕС; вторая — сохранение уникальной модели сотрудничества между странами Северной Европы, которую мы ныне называем термином «Северное сотрудничество», и максимально возможное подключение к ней северо-западных территорий России.

Для решения последней из них Москва не стала создавать какие-то новые институты, формы и форматы. Она воспользовалась уже действующими в регионе субрегиональными форумами, такими как Совет государств Балтийского моря, Совет Баренцева/Евроарктического региона, Совет министров северных стран. Кроме того, удалось опереться также на ряд активно действующих здесь неправительственных организаций. Все это составило институциональную основу сотрудничества между Россией и ЕС в рамках Северного измерения.

Аналогичный подход был использован при выстраивании отношений в рамках Северного измерения на концептуальном уровне. В их основу были положены уже хорошо известные, апробированные, успешно себя проявившие принципы Северного сотрудничества. Это, во-первых, решение всех принципиальных вопросов на основе консенсуса; во-вторых, финансирование общих проектов на паритетных началах; в-третьих, максимальное подключение низовых уровней процесса принятия экономических и политических решений. Четвертый принцип, составляющий фундамент Северного сотрудничества пока, в силу объективных обстоятельств, не может касаться России. Он заключается в солидарном выступлении стран Северной Европы на международной арене, солидарном отстаивании своих интересов на мировом рынке.

Таким образом, мы видим, что эффективность формата Северного измерения базируется не на том, что были предложены какие-то революционные методы взаимодействия между Россией и ЕС. Напротив, причина эффективности в том, что ЕС взял на вооружение принцип разумной достаточности, т. е. опоры на эффективно действующие институты и модель отношений, принятую в странах Северной Европы.

И еще об одном моменте я бы хотел сказать применительно к вчерашней дискуссии, когда, в частности, речь зашла об эффективности Европейского союза в реализации своей внешней политики. Существует кажущееся противоречие между стремлением к солидарности и гармонизации интересов всех стран ЕС, с одной стороны, и желанием сделать внешнюю политику ЕС более эффективной, с другой. Вот это кажущееся противоречие было снято опять же в рамках присоединения стран Северной Европы к ЕС и осуществления ими инициативы Северного измерения. Что, по сути, произошло? Европейский союз принял как должное, что новые страны-члены не просто вступают в его состав, а привносят с собой новую проблематику отношений. Привносят существующий механизм взаимодействия как между собой, так и с партнерами из третьих стран.

Вместе с тем, Северное измерение нельзя назвать инициативой сутогу стран, расположенных в регионе Баренцева, Балтийского, Северного морей. Данная инициатива с самого начала и до настоящего времени представляет собой политику всего Европейского союза в рамках определенного пространственного вектора. Относительно недавнее решение, принятое на ноябрьском саммите 2007 г. России, ЕС и партнеров ЕС по Северному измерению, состояло как раз в том, что в основу сотрудничества в рамках данного формата будут положены идеи четырех общих пространств. Задача в том, чтобы сохранить полезный опыт взаимодействия, который уже существует, и вместе с тем воспользоваться более широкими возможностями, которые предоставляет формат четырех общих пространств. Вот именно к этим особенностям взаимодействия России и ЕС в рамках такого малого формата, как Северное измерение, я хотел привлечь ваше внимание.

Варюхина Н. Н.: Несмотря на то, что Россия не является членом ЕС, никто в России сегодня не ставит под сомнение тот факт, что она является частью Европы. Нас объединяют история и культура. Установились тесные взаимоотношения в области экономики и политики. Мы сталкиваемся с общими проблемами, которые требуют неотложных мер. Обнадуживает то, что с обеих сторон наблюдается стремление к поиску общих подходов в их решении.

Одной из таких проблем является миграционная политика. На примере регулирования миграционных потоков и интеграции мигрантов в основной социум хорошо видна эффективность многоуровневого механизма регулирования. В связи с этим я бы хотела адресовать вопрос нашим гостям из ЕС. Как вы видите перспективы сотрудничества или взаимодействия России и ЕС в области миграционной политики?

НУК: Также хочу задать вопрос, только г-ну Кашкину. Вы сказали, что взаимодействие между Россией и ЕС осуществляется на трех уровнях — наднациональный уровень, уровень государственных институтов, где, как Вы отметили, возникают наибольшие сложности в связи с многочисленными проявлениями бюрократизма, и, наконец, уровень гражданского общества.

Сергей Юрьевич, не кажется ли Вам, что в остальной части Европы процесс объединения шел на основе несколько других принципов и в другом порядке. Западная Европа объединялась более 50 лет, прежде всего, на основе общности гражданских обществ — не побоюсь такой тавтологии. Потом стало развиваться определенное экономическое взаимодействие. Появились союзы. В конце концов, чтобы каким-то образом легализовать уже сложившиеся отношения и в какой-то мере их упорядочить, был призван наднациональный уровень управления.

Таким образом, можно сказать, что основным уровнем взаимодействия является все-таки уровень гражданского общества либо его элементов в Российской Федерации и ЕС, хотя в вашем списке он идет третьим номером. И, соответственно, возникает вопрос — видите ли Вы на сегодняшний день возможность такого взаимодействия?

Гражданское общество, как таковое, в России на сегодняшний день (я думаю, ни у кого не возникает сомнений), не сложилось, оно находится в процессе формирования. Согласно классическому определению, гражданское общество — это, прежде всего, общество, которое осознает себя как таковое, и, кроме того, это общество, которое способно влиять на государственную политику, контролировать государственную деятельность и в необходимых случаях ограничивать деятельность государства. На сегодняшний день такие структуры в России отсутствуют.

Упрощая проблему, гражданское общество часто сводят к наличию в государстве общественных организаций. Все общественные организации в России можно условно подразделить на три основные группы. Прежде всего, это «советское наследие», те же самые профсоюзы и Федерация независимых профсоюзов России. На сегодня эти организации в большей или меньше степени недееспособны. По большому счету, они призваны реализовывать определенные распределительные функции и не более того. Вторая группа общественных организаций — прозападные структуры, например, Хельсинкская группа. Эти организации у нас в стране носят явно диссидентский характер. Наконец, третья группа организаций — это креатуры определенных заинтересованных лиц, групп влияния и т. д.

Вы упомянули, что было бы очень полезно в качестве еще одной точки взаимодействия создать совместный комитет, в который вошли бы представители Общественной палаты России и похожего по функциям консультативного органа ЕС. Но Общественная палата, к сожалению, все-таки является собранием

статистов. Интересы всех слоев общества, естественно, она не выражает. Вопрос об ее эффективности не сходит с повестки дня.

Есть очень хороший термин — «взаимопроникновение общества». На сегодняшний день взаимопроникновение обществ ЕС и России находится в зачаточном состоянии, поскольку в зачаточном состоянии находится само гражданское общество. Мы, конечно, не говорим о действительных, настоящих, истинных элементах гражданского общества, которые есть в России. Гражданское общество невозможно создать, учредить. Мы могли бы лишь содействовать, способствовать развитию гражданского общества. Наверное, оно возникнет только тогда, когда Россия станет страной «непуганых» людей, когда вырастет и возмужает новое поколение. По мере смены поколений произойдет и смена политических и деловых элит.

В этой связи хотел бы задать ряд вопросов. Первый — считаете ли Вы, с учетом моего выступления, что тот порядок уровней взаимоотношений, который Вы привели, соответствует их приоритетности, или можно внести какую-то корректировку? И второй — не потребует ли наш путь к чуткому взаимодействию и четкому партнерству с ЕС в контексте мною сказанного несколько большего периода времени, допустим, тех же 50 лет, в течение которых произойдет смена элит, уйдут нынешние элиты, и произойдет полное обновление?

Кашкин С. Ю.: Боюсь, через 50 лет нам будет сложно определить, кто в нашем споре прав. Но я согласен с Вами в плане критической оценки гражданского общества. Конечно, нужно время для его формирования.

А вот относительно того, с чего начинать, точно не могу с Вами согласиться. Не следует ставить на первое место гражданское общество. Вся история продвижения к ЕС шла очень странно. Сначала европейская идея захватила умы истеблишмента — королей, крупнейших политических деятелей, мэтров культуры и искусства. Только накануне Второй мировой войны эта идея по-настоящему приблизилась к населению. И когда население осознало европейскую идею, когда гражданское общество в целом тоже подхватило ее, она стала более реальной. В этом смысле роль гражданского общества велика.

Но первые шаги по строительству ЕС шли ни в коем случае не от гражданского общества, а от Моне, Шумана, которые были вовсе не выразителями гражданского общества, а весьма известными политическими деятелями. Гражданское общество не может что-то самостоятельно сделать. Оно слишком мягко организовано. Это тоже проблема.

Ведь ЕС сформировался за счет передачи части суверенитета. И как же гражданское общество может передать кусочки суверенитета или полномочий от государств этому новому образованию? В этом смысле я не согласен с идеей, что процесс должен начинаться с гражданского общества. А вот то, что его согласием надо заручиться, — несомненно. То, что на это уходит масса времени, — несомненно.

Называя уровни, я не говорил о том, какой уровень на каком этапе должен подключаться. Процесс должен одновременно идти на всех уровнях. Говоря о гражданском обществе ЕС, я подчеркивал, что там оно только-только формируется. Я даже с трудом себе представляю, как можно сформировать полноценное гражданское общество на наднациональном уровне. Оно развивается, и мы наблюдаем, как оно развивается.

Я чувствую, Вы очень внимательно следите за его развитием. И, может быть, Вы сделаете какие-то выводы и наблюдения о том, как оно развивается, какие перспективы у него в ЕС. Это очень интересное направление исследований, и всяческих вам успехов на этом пути.

НУК: Хотела бы все-таки услышать точку зрения наших гостей на проблемы миграции. Они касаются не только ЕС или России. Они носят глобальный характер. Насколько далеко может зайти взаимодействие между Россией и ЕС на этом направлении?

Камерон Фрейзер: Прежде всего, хочу сказать, что на меня очень приятное впечатление произвело то, как студенты, слушатели, молодые участники нашей конференции активно откликнулись на приглашение участвовать в дискуссии. Будущее наших отношений зависит от таких людей как Вы. Я очень рад тому, что мы можем больше общаться друг с другом, делиться знаниями, развивать взаимопонимание.

Миграция — это чувствительный вопрос и для России, и для ЕС. Это вопрос, который используют политики во всех странах, преследуя свои корыстные политические цели. И в России, и в ЕС усиливаются националистические проявления. Иногда они принимают расистскую окраску. Я говорю, в том числе, об отношении к мигрантам других национальностей. Мы все знаем, что у нас есть политические партии и политики, настроенные против эмигрантов, действующие на почти расистской основе. И мы об этом сожалеем. Но это политическая реальность.

Думаю, мы должны двигаться к упразднению виз. Это то, чего можно было бы достичь уже в недалеком будущем. Летом мы ратифицировали договор об упрощении визового режима. Сделан шаг в правильном направлении. Это не означает, что нужно во всех случаях придерживаться взаимности. Допустим, если вы введете безвизовый режим для тех, кто приезжает сюда из стран ЕС, вы окажете очень большое давление на наших политиков с тем, чтобы мы тоже пошли по этому пути.

Что касается миграции в широком смысле, то наиболее чувствительный удар приходится на юг ЕС. Поток людей идет из Северной Африки, с Ближнего Востока. Миграционная политика в ЕС будет формироваться именно в этом контексте. Эта сфера крайне деликатная, но мы обязательно должны выработать правильную политику, потому что и Россия, и ЕС нуждаются в мигрантах. Мы должны работать над созданием мультикультурного общества, в котором всем было бы комфортно жить.

Хочу еще раз вернуться к тому, о чем уже говорил сегодня утром. В ЕС сложилось впечатление, будто в России не совсем последовательно проводится в жизнь коренной принцип верховенства права. Усиливается тенденция к отходу от демократии и возвращению к авторитарному правлению. Это, конечно, очень влияет на отношения между Россией и Европейским союзом.

Не стоит забывать, что после того, как мы разработаем новое Базовое соглашение, его надо будет ратифицировать в национальных парламентах. И мы должны быть абсолютно уверены в успехе процесса ратификации. Большое влияние на него окажет то, как оценивают в странах ЕС приверженность России соблюдению принципа господства права. Я хотел бы, чтобы все присутствующие здесь никогда не забывали, насколько важной является эта концепция не только для развития наших обществ, отдельно взятых, но и для отношений между ЕС и Россией.

В заключение хотел бы еще раз поблагодарить всех вас и пожелать успехов. Надеюсь, что ваша деятельность станет со временем важной частью нашего сотрудничества. От имени гостей из Европейского союза говорю вам спасибо!

НУК: Уважаемый Фрейзер Камерон, Вы совершенно справедливо подчеркнули, что господство право имеет принципиальное значение. Не волнуйтесь. Поверьте, Вы можете так сильно не беспокоиться. Уверю Вас, мы обеспечим утверждение господства права в нашей стране. Мы для этого здесь и учимся. Но мы считаем, что господство право должно восторжествовать также и в международных отношениях.

Кашкин С. Ю.: Фрейзер Камерон предвосхитил мое пожелание, чтобы кто-то из наших европейских коллег дал оценку результатов конференции. Это у него получилось очень красиво и содержательно. Позвольте мне подвести окончательные итоги.

Мы говорили о кризисе в ЕС и убедились, что это не столько кризис, сколько трудности роста, скорее даже, естественный процесс роста.

Мы говорили о разных подходах к понятию наднациональности и постарались в этом немного разобраться.

Мы говорили о сложностях в формировании общей идеологии и постарались найти и определить общую идеологию.

Мы попытались найти общие подходы ко многим другим проблемам. В чем-то у нас эти подходы остались разными, но мы продолжим диалог.

Особенно приятно было услышать голода молодых экспертов. Приятно констатировать, насколько глубоко и серьезно они освоили право ЕС. Для старшего поколения ученых — это один из наиболее ценных результатов сегодняшней дискуссии.

Сколько бы пространств мы не пытались создать вместе с ЕС, одно общее пространство, что весьма отрадно, мы уже создали — это общее экспертно-научное пространство России и ЕС.

И всем тем, кто сегодня здесь присутствует — моя искренняя благодарность, мое сердце и любовь. Спасибо!

Summary

Report on the international conference in the European Studies Institute at the Moscow State Institute (University) of International Relations (MGIMO) and the Moscow State Academy of Law (MGLA), Moscow, Russia, 28.09.–29.09.2007

“Complementarity of the EU and its Member-States in External Action and Common Foreign and Security Policy and its effects on the EU — Russia relations”

Opening Session (Friday, 28.09.2007)

During the opening session Mark Entin, Director of the European Studies Institute at MGIMO, declared the academic year of the ESI opened and stressed the fact that the College of Europe is the main partner of the ESI. He introduced the topic of the conference and underlined the impact of the various structures of cooperation on the day-to-day EU — Russia relations and the uncertainty about future developments.

Marc Franco, Head of the Delegation of the European Commission to the Russian Federation (RF), gave an introductory speech about the growing internal efficiency and convergence of the EU in its external action. He stressed the importance of the existing dialogue between Brussels and Moscow. He mentioned that progress in the Third Common Space that is the Common Space of External Security has been unfortunately less noticed so far.

First Session (Friday, 28.9.2007)

Philippe Singer, Head of the Documentation Center of the European Court of Justice, delivered a speech on mixed agreements of the EC. He stressed the political dimension of this legal instrument and the difficulties to reach a compromise between the Member-States (MS) and the European Commission (Commission). Currently, two academic schools of thought emerge: the “engaged communitarists” and the “pragmatics”. He also gave a legal definition of “competence”. In mixed agreements the Commission usually negotiates on the basis of a mandate given by the MS. However, there are a lot of different forms for practical negotiations. This is mainly due to the MS’ unwillingness to give up their competences in various policy areas. Nevertheless, in the long run mixed agreements are useful for the Commission because they trigger a process whereby the European Community (EC) can receive more competences. As a result, the EC can act better in international relations.

Fraser Cameron, Director of the EU — Russia Centre in Brussels, explained the “Brusselization” of foreign policy and the utility of the Constitutional Treaty in order to clarify the EU foreign policy. He stressed that EU — Russia relations are bad at the political level and that there is a need to create a more favorable climate for progress. A new EU — Russia Partnership and Cooperation Agreement (PCA) would be in fact the biggest and most extensive agreement of the EU with a third country in the history of the Union. Contrary to a dramatization of the current impasse in the relationship between Russia and the EU, he pointed out that more time is needed on both sides. As regards the EU, the French Presidency in the 2008 would create a window of opportunity to overcome the shortages. Public attitudes are crucial on both sides to improve the mutual image. Moreover, there is an internal difficulty in Brussels regarding the relationship between the institutions and the MS that also influence EU — Russia relations.

Elena Danilova, Advisor to the Minister of Economic Development and Trade of the RF, underlined the existing difficulties for Russia to understand better the EU and its competences. There are legislative labyrinths that require the intervention of legal experts in order to understand them. However, “business-to-business” and regional initiatives evolve positively. She stated that EU — Russia relations are paving the way for a new economic phenomenon: a common market. Nevertheless, there is a need to clarify the concrete application of bilateral projects.

Sergey Tshernyshov, Head of Department of the Ministry of Economic Development and Trade of the RF, explained the elements necessary to form an economic strategy. He also denied that there is a deep EU — Russia crisis, because trade and foreign direct investment are increasing. Economic and technological links with the EU are very helpful for Russian development. As far as business is concerned, the cooperation with Europe is successful. However, there is sometimes a problem of understanding the interests of each side. According to him, it is easier to grasp each MS's interest rather than the ones of the EU as a whole.

The debate on the podium and with the audience focused on the internal functioning of the EU and the prospects of the EU foreign policy after the adoption of the new treaty.

Second Session (Friday, 28.09.2007)

Christopher Hill, Director of the Cambridge Centre of International Studies, explained mainly the “solidarity-diversity continuum” which characterizes EU foreign policy. On the one hand, diversity has to do with national traditions that impede the elaboration of a common view on Russia or on other issues. On the other hand, solidarity/consensus is also possible even if there is diversity. The result is that the MS can have three different possible positions in the EU Foreign Policy: they can be (1) concerned with an issue, (2) indifferent towards it, or they can have (3) negative views. Foreign policy area is expanding and the EU has in fact a major presence in the

contemporary international relations, even if it can seem somehow chaotic from the outside. The mixture between diversity and solidarity/consensus is not necessarily to be seen negatively. Much more, these two aspects they define the EU as an external actor. They should be accepted constructively and not create hostility of third countries.

Jolyon Howorth, Jean Monet? Professor of European Politics at the University of Bath, explained the major traits of the European Security and Defense Policy (ESDP) and concluded that this was a new way of conducting international relations. The EU strategic culture is being created gradually in a back-and-forth process between the MS in the Political and Security Committee. Concerning EU — Russia relations the real problem is not about reaching consensus between both parties; security and defense issues must be framed in a Russia/EU/NATO matrix in order to make sense. The ESDP is not prepared for that because it still is at a starting point (“complex of a baby in diapers”). More time is needed to overcome mutual negative perceptions as both fear that the other side is a threat rather than a promise.

The debate focused on the civil expertise of the EU in the ESDP and on the normative and soft power of the EU.

Third Session (Saturday, 29.09.2007)

Marc Vuyjlsteke, Director of the Development Office of the College of Europe, delivered an introductory speech about the institutional partners of the ESI.

Sergey Kashkin, Head of the Department of EU law of the MGLA, stressed the need for mutual trust and confidence in EU — RF relations. This goal can only be achieved by the respect of the rule of law: the fifth Common Space should be established — a “Common Ideological Space”.

Artem Tchetverikov, Associate Professor at the MGLA, delivered his view on the legal contents of the draft Reform Treaty and the difficulties to grasp the external competences of the EU. He considered that the Reform Treaty is not solving the duality in the EU foreign policy (economic aspects vs. security aspects). As a consequence, external competences will remain split under the new treaty.

Mark Entin proposed a deeper reflection on the draft Reform Treaty and stressed the need for a strategic thinking in the relationship between the EU and Russia. The RF should take into account the EU’s internal evolution, actively participate in the sector dialogues and cooperate with the decentralized agencies of the EU. Moreover, Moscow should not wait for the changes within the EU to prepare negotiations on a large-scale agreement.

Fourth Session (Saturday, 29.09.2007; 12:00–14:00)

In the final debate of the conference Christopher Hill pointed out that the conference demonstrated a high level of knowledge on the EU among the Russian scholars. Nevertheless, this knowledge should not lead to fatalism and skepticism about the development of the EU foreign policy.

Fraser Cameron stressed the fact that there is no consensus inside Europe about three essential questions: (1) What does the EU want to do? (2) With whom? and (3) What will the governance of the EU external relations look like? These questions also make necessary to re-explain internally why the EU exists and the utility of the enlargement.

Paul Kalinichenko, Associate Professor at MGLA, expressed his view about the perspectives of a new PCA. He pointed out that the next 5 years will be a transitional period. Furthermore, the RF should consider practical problems before negotiating a new agreement.

The debate focused on the perspectives about the future EU — Russia cooperation. Oleg Alexandrov, Professor at the Department of International Relations and Russian Foreign Policy of the MGIMO, mentioned the example of the Northern Dimension and the various projects with Russia within this framework. He stated that EU — Russia relations are “sensitive” and that the above-mentioned example could be a solution for the partnership. He argued that smaller formats are more fruitful because they are based on already existing structures and on the principle of “reasonable efficiency”. Russian students questioned the EU experts in particular about migration policy, the European identity of Russia and the civil society in Russia.

Sergey Kashkin delivered a final statement in which he put forward the need to invite the EU academics to create a “Common Space of Experts”.

СПИСОК УЧАСТНИКОВ КОНФЕРЕНЦИИ

Список докладчиков и участников дискуссии

- **Александров Олег Борисович**, Доцент кафедры международных отношений и внешней политики России МГИМО (У) МИД России
- **Бенедейчич Андрей**, Чрезвычайный и полномочный посол Республики Словения в России
- **Варюхина Наталья Николаевна**, Аспирантка кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Вуилжстейке Марк**, Директор Департамента развития Колледжа Европы, Брюгге
- **Данилов Дмитрий Александрович**, Заведующий Отделом европейской безопасности Института Европы РАН
- **Данилова Елена Владимировна**, Советник Министра экономического развития и торговли России
- **де Цваан Яап Виллем**, Директор Голландского института международных отношений, Гаага
- **Калиниченко Пауль Алексеевич**, Доцент кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Камерон Фрейзер**, Директор Центра ЕС — Россия, Старший советник Центра европейской политики, Брюссель
- **Кашкин Сергей Юрьевич**, Заведующий кафедрой права Европейского союза МГЮА
- **Рубинский Юрий Ильич**, Заведующий Центром французских исследований Института Европы РАН
- **Сенжер Филипп**, Директор Департамента научных исследований и документации Суда ЕС, Люксембург
- **Степанян Армен**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Франко Марк**, Глава Представительства Европейской комиссии в России
- **Хафнер Герхард**, Профессор международного права, Факультет права, Венский университет
- **Хилл Кристофер**, Директор Центра международных исследований Университета Кембриджа
- **Хиллион Кристоф**, Директор Института Европы Лейденского университета, г. Лейден
- **Ховорс Джолион**, Профессор Французского института международных исследований, Париж

- **Чернышев Сергей Владимирович**, Директор Департамента внешнеэкономических отношений Министерства экономического развития и торговли России
- **Четвериков Артем Олегович**, Доцент кафедры права ЕС МГЮА
- **Шпатков Владимир**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Энтин Марк Львович**, Директор Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России

Список участников

- **Авдеева Е. Ю.**, Ведущий специалист-эксперт Отдела газоснабжения и газификации Управления газовой промышленности, Федеральное агентство по энергетике России*
- **Александров Р. В.**, Заместитель начальника Отдела международных организаций и многосторонних программ Министерства образования и науки Российской Федерации
- **Арбатова Н. К.**, Заведующая Сектором международно-политических проблем Европы Центра европейской интеграции ИМЭМО РАН
- **Баев А. С.**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Балакирева А. В.**, Советник Отдела конвенций и международных организаций Департамента международного сотрудничества, Министерство природных ресурсов*
- **Безвербная Д. А.**, Ведущий специалист-эксперт, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*
- **Берг Эки**, Профессор международных отношений, кафедра политических наук, Университет Тарту
- **Бибиков А. А.**, Оперуполномоченный РНКП по взаимодействию с Европоллом НЦБ Интерпола при МВД России, МВД России*
- **Боков А. И.**, Главный специалист-эксперт Департамента правового обеспечения, МЭРТ России*
- **Боков Д. А.**, Главный специалист-эксперт, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору*
- **Борисов С. В.**, Преподаватель кафедры уголовного права МосУ МВД России, МВД России*
- **Бородина И. В.**, Главный специалист-эксперт Административного департамента МЧС России, Министерство по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий России*
- **Булатов А. К.**, Старший государственный таможенный инспектор Отдела организации взыскания таможенных платежей и исполнения постановлений таможенных органов, Федеральная таможенная служба России*

- **Валенциц А. В.**, Ведущий специалист 2 разряда Департамента внешнеэкономических отношений, МЭРТ России*
- **Васильев А. А.**, Ведущий советник Отдела конституционного законодательства, Министерство юстиции России*
- **Васильев В. М.**, Заместитель директора Департамента стратегии построения информационного общества, Министерство информационных технологий и связи России*
- **Власов А. В.**, Ведущий специалист-эксперт УМВС, Федеральное агентство по атомной энергии России*
- **Власова Н. М.**, Ведущий специалист-эксперт Управления газовой промышленности Росэнерго, Федеральное агентство по энергетике России*
- **Воинова В. Г.**, Ведущий специалист-эксперт Департамента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, МЭРТ России*
- **Воробьева Е. М.**, Ведущий специалист Комитета по делам семьи и молодежи. Управа района «Фили–Давыдково». Государственное учреждение г. Москвы «Феникс»*
- **Вяткин К. С.**, Старший научный сотрудник Отдела европейской безопасности Института Европы РАН
- **Геворкян Э. Г.**, Совет Федерации Федерального Собрания РФ*
- **Глинкина Е. А.**, Студентка кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Глухова О. В.**, Ведущий специалист-эксперт Департамента торговых переговоров, МЭРТ России*
- **Гольд А. А.**, Советник по внешним связям Постоянного представительства Республики Карелия при Президенте РФ*
- **Городничев А. В.**, Ведущий специалист-эксперт, Министерство сельского хозяйства России*
- **Громько А. А.**, Заместитель директора, Руководитель Центра британских исследований Института Европы РАН
- **Гудиева А. Н.**, Заместитель начальника Отдела Департамента корпоративного управления, МЭРТ России*
- **Гудков И. В.**, Заместитель начальника Отдела правового обеспечения международных проектов Юридического департамента ОАО «Газпром»
- **Деменкова В. Н.**, Ассистент, Государственное унитарное предприятие Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД России, филиал «Фирма «Инпрעדкадры». Представительство Европейской комиссии в России*
- **Дзимова Ю. А.**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Дмитриев М. В.**, Ведущий специалист-эксперт Департамента бюджетирования по результатам и сводного финансового баланса, МЭРТ России*
- **Дудко И. А.**, Преподаватель кафедры права Европейского союза МГЮА

- **Дылев А. Д.**, Оперативный сотрудник Главного управления по борьбе с контрабандой, Федеральная таможенная служба России*
- **Дьякова С. В.**, Оперуполномоченный 9 Отдела Управления правового регулирования и обеспечения международного взаимодействия Департамента экономической безопасности МВД России*
- **Егорова Е. Н.**, Преподаватель Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Ермошин А. М.**, Начальник Отдела международных связей Агентства поддержки малого и среднего бизнеса
- **Жбанков В. А.**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Жуков В. Н.**, Заместитель начальника Отдела Департамента кадровой политики МЧС России*
- **Заман Ш. Х.**, Заместитель начальника Отдела правового обеспечения Управления делами, Министерство природных ресурсов России*
- **Замотаев О. Н.**, Заместитель начальника Отдела Управления государственного пожарного надзора Главного управления МЧС России*
- **Захаркина Е. Ю.**, Заместитель начальника Управления государственной службы и контроля государственной помощи, Федеральная антимонопольная служба*
- **Зверев Д. С.**, Заместитель начальника Управления делами, кадрового и правового обеспечения — начальник юридического Отдела, начальник Управления правового обеспечения и государственной службы Федерального медико-биологического агентства*
- **Зигберс Клаус**, Директор Центра восточно-европейской политики, Профессор Свободного университета г. Берлина
- **Иванов И. Д.**, Главный научный сотрудник Института Европы РАН, академик РАН
- **Игнатушенко Е. И.**, Ведущий специалист-эксперт Отдела международного инновационного сотрудничества Управления инновационного развития и инфраструктуры Роснауки, Министерство образования и науки*
- **Кавешников Н. Ю.**, Доцент кафедры Европейской интеграции МГИМО (У) МИД России
- **Каде Жан**, Советник Управления по особо важным делам Счетной палаты Франции в ранге министра
- **Калинина И. В.**, Специалист 2-го разряда Отдела планирования расходов на водохозяйственную деятельность Управления экономики, финансов и бюджетного учета, Министерство природных ресурсов России*
- **Калиновская М. В.**, Атташе МИД России*
- **Камнев Д. Г.**, Ведущий специалист Отдела по взаимодействию с общественной палатой и общественными объединениями Управления по общественным связям, Министерство по делам территориальных образований Московской области*

- **Капустин А. Я.**, Декан Юридического факультета РУДН
- **Кардаш В. Е.**, Специалист-эксперт Департамента торговых переговоров, МЭРТ России*
- **Карнаухова С. С.**, Ведущий инспектор 1 Отдела Управления международного сотрудничества Международно-правового департамента ФСКН России*
- **Карпов А. В.**, Аспирант кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Кашурин И. Н.**, Старший инспектор Отдела международного сотрудничества ДКО МВД России*
- **Ковалева Н. В.**, Заместитель начальника Управления — начальник Отдела делопроизводства и секретариата Управления делами Федерального агентства по недропользованию России*
- **Ковыков С. М.**, Федеральная служба России по контролю за оборотом наркотиков*
- **Коздова О. А.**, Ведущий консультант Департамента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, МЭРТ России*
- **Козлов Т. Л.**, Заместитель директора Департамента социального и гражданского законодательства, Министерство юстиции России*
- **Кокорина З. Б.**, Консультант Отдела законодательства о предпринимательстве, банковской и внешнеэкономической деятельности Департамента экономического законодательства, Министерство юстиции России*
- **Колыхалов А. А.**, Специалист-эксперт Отдела приграничного сотрудничества и закрытых территориальных образований Департамента федеративных отношений, государственного управления и местного самоуправления, Министерство регионального развития России*
- **Комарова Е. В.**, Старший государственный таможенный инспектор Правового управления, Федеральная таможенная служба России*
- **Комлев С. В.**, Адъютант ВНИИ МВД России*
- **Кондратьев О. И.**, Инспектор Отдела многостороннего сотрудничества УОМС АД МВД России*
- **Корниенко К. С.**, Главный специалист-эксперт Управления организационно-правового обеспечения, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору России*
- **Костенников Д. В.**, Руководитель Международно-правового департамента ФСКН России
- **Кудрявцев В. Ю.**, Заместитель начальника Управления контроля транспорта и связи, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Кузнецов И. С.**, Консультант, Министерство сельского хозяйства России*
- **Купин Д. В.**, Начальник Отдела регионального сотрудничества Дипломатической службы
- **Курто Мануэль Марсело**, Посол Португалии в Российской Федерации

- **Кушниренко Е. А.**, Заместитель начальника Отдела Департамента международного сотрудничества, Министерство транспорта России*
- **Лабозина М. А.**, Управление контроля и административной реформы, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Левушкина И. В.**, Ведущий специалист 2 разряда Департамента внешнеэкономических отношений, МЭРТ России*
- **Линников А. С.**, Преподаватель кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Лихачев В. Н.**, Заместитель Председателя Комитета по международным делам Совета Федерации ФС РФ, Чрезвычайный и полномочный посол России
- **Лопатина Е. М.**, Менеджер Международного департамента Объединенной компании РУСАЛ
- **Майорова А. В.**, Специалист-эксперт Отдела информации и общественных связей Департамента стратегии социально-экономических реформ, МЭРТ России*
- **Макарчук И. Н.**, Старший государственный инспектор Отдела координации и применения системы управления рисками и форм таможенного контроля Главного управления организации таможенного контроля, Федеральная таможенная служба России*
- **Мальгин А. В.**, Советник ректора МГИМО (У) МИД России
- **Маржановская Т. А.**, Ассистент, Государственное унитарное предприятие Главное производственно-коммерческое управление по обслуживанию дипломатического корпуса при МИД России, филиал «Фирма «Инпредкадры». Представительство Европейской комиссии в России*
- **Мацука Н. А.**, Главный специалист Отдела бухгалтерского учета ПФУ, Заместитель начальник Отдела имущественных отношений Управления правового обеспечения и государственной службы, Федеральное медико-биологическое агентство России*
- **Меньшикова А. С.**, Начальник Отдела Департамента корпоративного управления, МЭРТ России*
- **Минин А. С.**, Ведущий специалист-эксперт, Министерство здравоохранения и социального развития России*
- **Михайлова С. А.**, Студентка кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Молачиев Т. С.**, Налоговый инспектор, МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 2, Федеральная налоговая служба России*
- **Морева М. А.**, Заместитель начальника Отдела, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Муньес Родольф**, Профессор университета Лилль, г. Лилль
- **Наумова М. В.**, Преподаватель Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Некотенева М. В.**, Преподаватель кафедры права Европейского союза МГЮА

- **Нуждова Е. А.**, Ведущий специалист-эксперт Отдела по вопросам государственной службы, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору России*
- **Олисов Д. А.**, 3-й секретарь, МИД России*
- **Османова А. Х.**, Преподаватель кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Павлов И. С.**, Оперуполномоченный 3 Отдела НЦБ Интерпола при МВД России*
- **Павлова В. Н.**, Аспирантка, Институт Европы РАН
- **Павлова Т.**, Центр ЕС — Россия
- **Паламарчук С. С.**, Агентство поддержки малого и среднего бизнеса
- **Парамонов Л. С.**, Начальник Отдела инновационной деятельности, Министерство информационных технологий и связи России*
- **Паскачев А. А.**, Специалист 1 разряда МИ ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам № 5, Федеральная налоговая служба России*
- **Пилишин А. Н.**, Ведущий специалист, Юриисконсульт ФГУП «НИИ НПО «ЛУЧ», прикомандированный к Федеральному агентству по атомной энергии, Федеральное агентство по атомной энергии*
- **Пименов П. В.**, Ведущий специалист Управления международного и внешнеэкономического сотрудничества, Федеральное агентство по атомной энергии России*
- **Пироженко А. А.**, Заместитель начальника Управления ТЭК, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Польских Н. А.**, Главный специалист-эксперт, Консультант Отдела анализа и прогнозирования доходов, Министерство финансов России*
- **Попов Р. В.**, Начальник Отдела экономического анализа и развития промышленности, Министерство промышленности и энергетики России*
- **Потапов А. А.**, Ведущий специалист-эксперт Департамента торговых переговоров, МЭРТ России*
- **Пузырева Ю. С.**, Советник Отдела международных договоров Департамента международного права и сотрудничества, Министерство юстиции России*
- **Ревенко А. О.**, Старший инспектор Отдела международного сотрудничества ДКО МВД России*
- **Решетников Г. Б.**, Консультант Управления межпарламентских связей Аппарата Государственной думы Федерального собрания РФ*
- **Рогожина С. К.**, Главный государственный таможенный инспектор Отдела подготовки кадров Управления кадров, Федеральная таможенная служба России*
- **Рудик Р. А.**, Помощник директора Департамента МЭРТ России
- **Рукоусева Е.**, компания «Базовый Элемент»
- **Сазонова М. С.**, Департамент внутренней политики, Администрация губернатора Свердловской области*

- **Сатонина К. А.**, Старший научный сотрудник ВИПК МВД России*
- **Славкина Н. А.**, Заместитель директора Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Смилевец Д. О.**, Заместитель начальника Отдела трансграничных вод, Министерство природных ресурсов России*
- **Сныткин Д. В.**, Советник Департамента правового обеспечения и внешних связей, Министерство культуры и массовых коммуникаций России*
- **Соколов А. В.**, Председатель Национального совета молодежных и детских объединений России, Министерство образования и науки России*
- **Солодовникова М. Ю.**, Старший специалист 1 разряда Департамента бюджетирования и сводного финансового баланса, МЭРТ России*
- **Софронов Е. П.**, Старший преподаватель–методист ФПНиНПК МосУ МВД России*
- **Таршис Даниэль**, Профессор политических наук Стокгольмского университета
- **Торкунов А. В.**, Ректор МГИМО (У) МИД России, профессор, член-корреспондент РАН
- **Тренина Е. Д.**, Преподаватель Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Трианта Филлоу Дмитриус**, Генеральный директор Международного центра черноморских исследований, Афины
- **Турланов Д. А.**, Специалист-эксперт Департамента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, МЭРТ России*
- **Тычкин К. С.**, Ведущий специалист-эксперт Департамента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, МЭРТ России*
- **Уйба В. В.**, Руководитель Федерального медико-биологического агентства России*
- **Усенко Е. В.**, Помощник руководителя, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Утенков А. В.**, Ведущий специалист-эксперт, Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору России*
- **Федоров Д. И.**, Главный специалист, Министерство здравоохранения и социального развития России*
- **Филиппова В. С.**, Государственный таможенный инспектор Отдела сотрудничества с зарубежными странами Управления таможенного сотрудничества, Федеральная таможенная служба России*
- **Фролов Д. В.**, Заместитель начальника Отдела Московского УФАС, Федеральная антимонопольная служба России*
- **Ханян А. Э.**, Главный государственный таможенный инспектор Отдела организации взыскания таможенных платежей и исполнения постановлений таможенных органов, Федеральная таможенная служба России*

- **Харламова В. С.**, Департамент международного сотрудничества, Министерство информационных технологий и связи России*
- **Харченко В. В.**, Заместитель председателя Национального совета молодежных и детских объединений, Министерство образования и науки России*
- **Хорохордин А. Ю.**, Старший специалист 1 разряда Департамента государственного регулирования внешнеторговой деятельности, МЭРТ России*
- **Хрущева К. Л.**, Директор по развитию Института права и публичной политики
- **Цибулина А.**, Преподаватель Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Цикун О. И.**, Заместитель начальника Отдела, референт Правового департамента, Министерство природных ресурсов России*
- **Черничкина С. В.**, Старший юристконсульт Договорно-правового управления Международно-правового департамента, Федеральная служба России по контролю за оборотом наркотиков*
- **Чернышев Д. Н.**, Оперуполномоченный, Старший инспектор Управления международного сотрудничества Международно-правового департамента, Федеральная служба России по контролю за оборотом наркотиков*
- **Чугунова О. Г.**, Заместитель начальника Отдела Управления международного образования и сотрудничества, Федеральное агентство по образованию России*
- **Чумаков В. А.**, Советник 3 класса, Министерство образования и науки России*
- **Шашихина Т. В.**, Заместитель директора Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России
- **Шваб О. В.**, Заместитель начальника Управления экономики, финансов и бюджетного учета, Министерство природных ресурсов России*
- **Шурыгин С. Н.**, Начальник Отдела по контролю за перемещением товаров, содержащих объекты интеллектуальной собственности, Главного управления товарной номенклатуры, Федеральная таможенная служба России*
- **Щербаков В. А.**, Старший преподаватель кафедры криминологии МосУ МВД России*
- **Ядрихинская О. А.**, Аспирантка кафедры права Европейского союза МГЮА
- **Языков А. А.**, Заместитель начальника Отдела, Федеральная антимонопольная служба России*

* Слушатель Европейского учебного института при МГИМО (У) МИД России.

ДОКУМЕНТЫ

Безопасная европа в мире, Который должен стать лучше Европейская стратегия безопасности³¹

Введение

Никогда раньше Европа не была столь процветающей, безопасной и свободной, как в наши дни. Полоса насилия в первой половине XX в. сменилась беспрецедентным в европейской истории периодом мира и стабильности.

Создание Европейского союза — центральное событие в этом процессе. Оно изменило отношения между нашими государствами, жизнь наших граждан. Европейские страны обязались разрешать все спорные вопросы мирным путем и тесно взаимодействовать в рамках общеевропейских институтов. Истекший период ознаменовался неуклонным прогрессом в деле утверждения законности и демократии, авторитарные режимы трансформировались в безопасные, устойчивые, динамично развивающиеся демократии. Следующие друг за другом этапы расширения Союза превращают в реальность мечту о создании объединенного, мирного континента.

Соединенные Штаты Америки внесли, прежде всего, в рамках НАТО, решающий вклад в процесс европейской интеграции, в безопасность Европы. Со времени окончания холодной войны США сохранили роль доминирующего военного фактора. Тем не менее, ни одна страна не способна в одиночку разрешить сложные проблемы современности.

Европа по-прежнему находится перед лицом угроз безопасности и вызовов. Вспышка конфликта на Балканах наглядно напомнила нам о том, что война не исчезла с нашего континента. За последнее десятилетие ни один регион мира не оказался незатронутым вооруженными конфликтами. Большинство этих конфликтов было скорее внутригосударственного, чем межгосударственного характера, большинство их жертв — мирные граждане.

Будучи союзом 25 государств с населением более 450 млн. человек, производящих четверть мирового валового внутреннего продукта (ВВП), имея в распоряжении широкий набор инструментов, Европейский Союз неизбежно является глобальным игроком. За истекшее десятилетие европейские вооруженные силы направлялись в такие отдаленные страны, как Афганистан, Восточный Тимор и Демократическая Республика Конго. Усиливающаяся конвергенция европейских интересов, укрепление взаимной солидарности делают ЕС все

³¹ Принята на сессии Европейского совета в Брюсселе 12 декабря 2003 г. Перевод ЕС. Загружено с официального сайта ЕС <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIRU.pdf>

более серьезным, эффективным игроком. Европа должна быть готова разделить ответственность за безопасность в мире и строительство лучшего мира.

I. ОБСТАНОВКА В ОБЛАСТИ БЕЗОПАСНОСТИ: ГЛОБАЛЬНЫЕ ВЫЗОВЫ, ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ

Глобальные вызовы

Обстановка после окончания холодной войны характеризуется все более открытыми границами, неразрывной связью с этим внутренних и внешних аспектов безопасности. Потоки товаров и инвестиций, развитие технологий и распространение демократии принесли многим людям свободу и процветание. Другие же усматривают в глобализации источник горьких разочарований и несправедливости. Следствием этих процессов стало и расширение поля деятельности в международных делах для неправительственных групп, а также усиление зависимости, а отсюда и уязвимости, Европы от тесно взаимоувязанных инфраструктур транспорта, энергетики, информационного и иных полей.

С 1990 г. в войнах погибло почти 4 млн. человек, 90% из них — гражданские лица. В результате конфликтов более 18 млн. человек во всем мире были вынуждены покинуть свои дома.

В значительной части развивающихся стран нищета и болезни служат источником невыразимых страданий, роста насущных проблем безопасности.

Почти 3 млрд. человек, половина населения Земли, живут меньше, чем на 2 евро в день. Каждый год от недоедания и голода в мире умирает 45 млн. человек. СПИД превратился в одну из самых губительных пандемий в истории человечества и разрушает уже целые общества. Новые болезни могут распространяться очень быстро, превращаясь в глобальную угрозу. Африка южнее Сахары сегодня беднее, чем 10 лет назад. Экономические провалы нередко связаны с политическими проблемами и конфликтами с применением насилия.

Безопасность — неперемное условие развития. Конфликты не только разрушают инфраструктуру, в том числе социальную, но и служат почвой для развития преступности, отпугивают инвесторов, делают невозможной нормальную экономическую активность. Целый ряд стран и регионов попали в заколдованный круг конфликтов, опасностей и бедности.

Борьба за природные ресурсы, особенно воду, которая еще более обострится в ближайшие десятилетия ввиду глобального потепления климата, вероятно, явится источником новых потрясений и миграционных потоков в различных регионах.

Особая забота Европы — энергетическая зависимость. Европа является крупнейшим мировым импортером нефти и газа. Импортные энергоносители ныне обеспечивают примерно половину потребляемой энергии. К 2030 г. их доля возрастет до 70%. Основная часть энергоносителей поступает из зоны Персидского залива, России и Северной Африки.

Основные угрозы

Крупномасштабная агрессия против какого-либо из государств-членов ЕС сегодня невероятна. Вместе с тем, Европа сталкивается с новыми угрозами, носящими более диверсифицированный, менее явный и менее предсказуемый характер.

Терроризм: Терроризм несет с собой угрозу человеческой жизни; влечет огромные затраты; пытается подрвать открытость и толерантность наших обществ и представляет собой все возрастающую стратегическую угрозу для всей Европы. Террористические движения обладают все более значительными ресурсами, все лучшей электронной связью и не останавливаются перед беспредельным насилием ради массового поражения людей.

Новейшая волна терроризма носит глобальный характер и тесно связана с проникнутым насилием религиозным экстремизмом. Причины этого процесса комплексные. Это и давление модернизации, и культурные, социальные и политические кризисы, и отчуждение молодого поколения, живущего в чуждых ему иностранных обществах. Этот феномен проявляется и в нашем обществе.

Европа является как целью, так и базой такого терроризма: европейские страны были и остаются целью террористических актов. Базы логистики ячеек Аль-Каеды обнаружены в Великобритании, Италии, Германии, Испании и Бельгии. Без скоординированной европейской акции здесь просто не обойтись.

Распространение оружия массового поражения (ОМП) является наиболее серьезной потенциальной угрозой нашей безопасности. Режимы международных договоров и соглашения об экспортном контроле способствовали замедлению процесса распространения ОМП и систем его доставки. Теперь же мы вступаем в новый, опасный период усиления возможности гонки вооружения в области ОМП, особенно на Ближнем Востоке. Прогресс в биологических науках способен повысить в ближайшие годы потенциал биологического оружия; серьезную опасность представляют и возможные теракты с использованием химических и радиоактивных материалов. Дополнительным фактором нестабильности и роста потенциальной опасности для Европы служит распространение ракетных технологий.

Самым ужасающим представляется сценарий доступа террористических групп к оружию массового поражения. В данном случае небольшая группа людей может оказаться в состоянии нанести ущерб, масштабы которого прежде были по силам лишь целым государствам и армиям.

Региональные конфликты: Проблемы, аналогичные кашмирской, конфликтам в районе Великих озер, на Корейском полуострове, прямо или косвенно затрагивают интересы Европы, точно так же как и более близкие к ней очаги конфликтов, прежде всего, ближневосточного. Сопровождающиеся применением насилия или зашедшие в тупик конфликты, постоянно сохраняющиеся

у наших границ, являются угрозой региональной стабильности. Они влекут смерть людей, разрушают социальную и физическую инфраструктуру; они несут с собой угрозу меньшинствам, подрывают основные свободы и права человека. Конфликт может привести к экстремизму, терроризму, фиаско государственности; он создает условия для формирования организованной преступности. Региональная нестабильность способна подогреть потребность к овладению оружием массового поражения. Для того чтобы совладать с зачастую весьма размытыми новыми угрозами, наиболее практичным подходом представляется иногда обращение к корням застарелых региональных конфликтов.

Фиаско государственности: Плохое государственное управление (засилье коррупции, злоупотреблений властью, слабые государственные институты, полная бесконтрольность) и гражданские конфликты разлагают государства изнутри. В ряде случаев это привело к полному развалу государственных институтов. Наиболее известными примерами из новейшей истории являются Сомали, Либерия и Афганистан в годы правления талибов. Крах государственности может быть связан с такими явными угрозами, как организованная преступность или терроризм, и является тревожным феноменом, подрывающим мировой государственный порядок, усиливающим региональную нестабильность.

Организованная преступность: Европа является приоритетной целью для организованной преступности. Эта внутренняя угроза нашей безопасности имеет важную внешнюю составляющую: трансграничный трафик наркотиков, женщин, нелегальных мигрантов и оружия в значительной мере — дело рук преступных группировок. Возможна и их связь с терроризмом.

Такие формы преступности зачастую связаны со слабостью или бессилием государства. В ряде стран, где производятся наркотики, доходы от наркобизнеса ускорили процесс развала государственных структур. В других уголках мира конфликты подогреваются прибылью от торговли драгоценными камнями, древесиной, стрелковым оружием. Вся эта деятельность подрывает законность, весь общественный уклад в целом. В экстремальных случаях организованная преступность может возобладать над самим государством. 90% героина в Европе изготовлено из мака, выращиваемого в Афганистане, где наркоторговцы содержат целые частные армии. Сбыт основной части наркотиков организован через преступные сети на Балканах, на счету которых также от 200 до 700 тысяч женщин — жертв мировой секс-торговли. Новым направлением организованной преступности, требующим в перспективе большего внимания, является развитие морского пиратства.

Если суммировать все эти различные элементы — терроризм в сочетании с беспредельным насилием, возможность обладания оружием массового поражения, организованная преступность, ослабление государственных систем и приватизация насилия — вполне вероятно, что мы действительно можем столкнуться с весьма радикальной угрозой.

II. СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ

Мы живем в мире, обеспечивающем лучшие шансы на будущее и в то же время таящем в себе более серьезные угрозы, чем те, с которыми нам пришлось иметь дело в прошлом. Наша перспектива будет отчасти зависеть и от нашей активности. Мы должны мыслить глобально, а действовать локально. Для сохранения нашей безопасности и осуществления наших ценностей ЕС преследует три стратегических цели:

Борьба с существующими угрозами

Европейский Союз активно противодействовал ряду основных угроз.

В ответ на события 11 сентября Евросоюз принял пакет мер, включающим введение общеевропейского ордера на арест, меры по пресечению финансирования террористической деятельности, соглашение о правовой помощи с США. ЕС продолжает работу по развитию сотрудничества в этой области и по улучшению своей защиты.

Вот уже много лет ЕС проводит политику нераспространения. Недавно Евросоюз принял новую программу действий по укреплению Международного агентства по атомной энергии, содержащую меры по усилению контроля за экспортом и по борьбе с незаконными поставками и нелегальными закупками. ЕС выступает за строгое соблюдение во всем мире многосторонних договоренностей, а также за принятие более строгих договоров и мер контроля за их выполнением.

Европейский Союз и входящие в него государства содействовали ликвидации региональных конфликтов, помогли встать на ноги не справившимся со своими функциями государствам, в частности, на Балканах, в Афганистане и Конго. Восстановлением нормальных государственных режимов на Балканах, поддержкой демократических процессов и местных властей в борьбе с организованной преступностью ЕС идет по одному из наиболее эффективных путей борьбы с организованной преступностью в рамках самого Евросоюза.

В век глобализации отдаленные угрозы могут служить точно таким же основанием для беспокойства, как и ближайшие. Ядерная активность в Северной Корее, ядерные риски в Южной Азии, опасность их распространения на Ближнем Востоке — серьезные основания для озабоченности в Европе.

Террористы и уголовные элементы в состоянии сейчас проводить операции по всему миру: их активность в Центральной или Юго-восточной Азии может представлять собой угрозу для стран Европы или их граждан. В наше время, благодаря возможностям глобальной коммуникации региональные конфликты или гуманитарные трагедии, где бы они ни происходили, все активнее доводятся до сознания европейской общественности.

Наша традиционная концепция самообороны, действовавшая вплоть до окончания холодной войны, базировалась на угрозе наступления. С появлением новых угроз линия передовой обороны зачастую будет проходить за рубежом. Новые угрозы динамичны. Постоянно усиливаются риски их распространения;

если дать волю террористическим сетям, они станут еще опаснее. Если не обращать внимания на прогнившие государственные режимы и организованную преступность, они будут распространяться, это мы видели в Западной Африке. Следовательно, нам надо быть готовыми к действиям до того, как кризис разразится. Предупреждение конфликтов и угроз должно быть как можно более ранним.

В отличие от явной, массивной угрозы времен холодной войны ни одна из новых угроз не носит чисто военного характера и не поддается ликвидации чисто военными средствами. Подход к каждой из них требует сочетания различных инструментов. Так, борьбу с распространением ОМП можно вести путем усиления экспортного контроля в сочетании с мерами политического, экономического и иного давления и одновременным обращением к более глубоким политическим причинам. Борьба с терроризмом может потребовать комбинации разведывательных, полицейских, юридических, военных и иных мер. В случае с развалом государств для восстановления порядка могут потребоваться военные меры, а для разрешения возникшего в связи с этим кризиса — гуманитарные меры. Региональные конфликты требуют разрешения политическими мерами, тогда как в последующий период могут потребоваться и военные меры, и действенная работа полиции. Экономические инструменты служат целям хозяйственного восстановления, а гражданская помощь в разрешении кризиса помогает восстановить гражданское правление. К реагированию на такие сложные ситуации Европейский Союз подготовлен особенно хорошо.

Обеспечение безопасности вокруг нас

Даже в век глобализации географический фактор продолжает играть важную роль. Европа заинтересована в том, чтобы граничащие с ней страны хорошо управлялись.

Соседи, вовлеченные в конфликты с применением насилия, слабые государства с процветающей организованной преступностью, расстроены общества или всплески роста населения вблизи ее границ — все это создает проблемы для Европы.

Интеграция в ЕС новых государств хотя и повышает нашу безопасность, в то же время, однако, приближает ЕС к кризисным регионам. Наша задача заключается в содействии тому, чтобы к востоку от Европейского Союза и вдоль его границ в Средиземноморье существовало кольцо хорошо управляемых стран, с которыми мы могли бы поддерживать отношения тесного сотрудничества.

Важность этого лучше всего демонстрирует пример Балкан. Благодаря совместным усилиям ЕС, США, России, НАТО и других международных партнеров опасность нарушения стабильности в регионе в результате вспышки крупного конфликта ликвидирована. Доверие к нашей внешней политике зависит от закрепления достигнутых там успехов. Европейская перспектива является стратегической целью и одновременно стимулом к осуществлению реформ.

Создание новых разделительных барьеров в связи с расширением ЕС отнюдь не в интересах Европы. Наша задача — распространить на наших восточных соседей выгоды от экономического и политического сотрудничества и одновременно заняться существующими в этих странах политическими проблемами. Нам надо проявлять теперь более значительный и активный интерес к проблемам Южного Кавказа, который скоро также станет граничащим с нами регионом.

Разрешение арабо-израильского конфликта — стратегически приоритетная задача для Европы. Без его разрешения, по сути дела, мало шансов для решения других проблем Ближнего Востока. Европейский Союз должен оставаться активным в этом вопросе и быть готовым к мобилизации соответствующих ресурсов вплоть до окончательного разрешения проблемы. Модель создания двух государств, за которую так долго ратовала Европа, ныне находит широкую поддержку. Ее осуществление потребует объединенных усилий и сотрудничества со стороны Европейского Союза, Соединенных Штатов, Объединенных Наций, России и стран региона, прежде всего, конечно, со стороны самих израильтян и палестинцев.

Район Средиземноморья продолжает в целом сталкиваться с серьезными проблемами экономического застоя, социальных волнений и неразрешенных конфликтов. Интересы Европейского Союза требуют дальнейшего оказания содействия партнерам в этом регионе на базе более эффективного экономического, культурного сотрудничества и сотрудничества в области безопасности в рамках Барселонского процесса. Более широкой активизации заслуживают и отношения со странами арабского мира.

Международный порядок на эффективной многосторонней основе

В мире глобальных угроз, глобальных рынков и глобальных СМИ наши безопасность и процветание в растущей мере зависят от наличия эффективной системы, действующей на многосторонней основе. Поэтому мы ставим перед собой цель создания более сильного международного сообщества, хорошо функционирующих международных институтов и действующего по правилам международного порядка.

Наш долг — соблюдать законы международного права и обеспечивать их дальнейшее развитие. Фундаментальной основой международных отношений является Устав ООН. Основной долг по поддержанию мира во всем мире и обеспечению международной безопасности возложен на Совет безопасности ООН. Приоритетная цель Европы — усиление роли Организации Объединенных Наций, обеспечение ее всем необходимым для реализации возложенной на нее ответственности и для ее эффективной деятельности.

Мы хотим, чтобы международные организации, режимы и договоры служили эффективным средством предотвращения угроз всеобщему миру и безопасности, и поэтому должны быть готовы действовать в случае нарушения их правил.

Состав таких ключевых организаций системы международных отношений, как Всемирная торговая организация (ВТО) и международные финансовые организации расширился. Китай уже стал членом ВТО, Россия ведет переговоры о вступлении в эту организацию. Мы должны стремиться к расширению состава таких организаций при одновременном сохранении присущих им высоких стандартов.

Один из основополагающих элементов системы международных отношений — трансатлантические связи. Причем не только в наших обоюдных интересах, но и как фактор укрепления международного сообщества в целом. Важным проявлением этих связей служит НАТО.

Региональные организации также способствуют укреплению мирового порядка. Для Европейского Союза особое значение имеют влияние и эффективность ОБСЕ и Совета Европы. Другие региональные организации, такие как АСЕАН, МЕРКОСУР и Африканский союз, вносят важный вклад в дело создания более упорядоченного мира.

Предпосылкой создания мирового порядка, основанного на уважении правил, является синхронизация развития законодательства с такими процессами, как распространение ОМП, терроризм и глобальное потепление. Мы заинтересованы в дальнейшем развитии существующих институтов, таких как Всемирная торговая организация, и в оказании содействия таким новым институтам, как Международный уголовный суд. Наш собственный опыт в Европе показывает, что меры доверия, режимы контроля над вооружениями способны повысить уровень безопасности. Такие инструменты могут внести важный вклад и в обеспечение безопасности и стабильности в соседних с нами регионах и за их пределами.

Качество сообщества государств зависит от качества образующих его правил. Наилучшей защитой с точки зрения нашей безопасности является мир хорошо управляемых демократических государств. Наилучшими средствами укрепления международного порядка являются распространение ответственного государственного управления, оказание поддержки проведению социальных и политических реформ, борьба с коррупцией и злоупотреблениями властью, утверждение законности и защита прав человека.

Торговая политика и политика в области развития могут сыграть роль мощных инструментов в продвижении реформ. Европейский Союз, государства-члены ЕС как крупнейшие в мире источники государственной помощи и как крупнейшая торговая держава лучше всех в состоянии достичь этих целей.

Содействие улучшению государственного управления путем осуществления программ помощи, создания условий и проведения целенаправленных торгово-политических мероприятий остается важной составляющей нашей политики, требующей дальнейшей активизации. Мир, воспринимающийся как оплот справедливости и реальных шансов для всех и каждого, будет более безопасным миром для Европейского Союза и его граждан.

Ряд государств поставил себя вне рамок международного сообщества. Некоторые из них предпочли самоизоляцию; другие систематически нарушают международные нормы. Желательно, чтобы эти страны вернулись в лоно мирового сообщества, и ЕС должен быть готов помочь им в этом. Те же, кто этого не желает, должны ясно отдавать себе отчет в том, что это им дорого обойдется, в частности, в их отношениях с Европейским Союзом.

III. ПОСЛЕДСТВИЯ ДЛЯ ЕВРОПЕЙСКОЙ ПОЛИТИКИ

Европейский Союз добился прогресса в формировании единой внешней политики и эффективного разрешения кризисов. Сейчас мы располагаем эффективно действующими инструментами, и это было продемонстрировано на Балканах и в других регионах. Но если мы намерены действовать сообразно нашему потенциалу, нам надо выступать еще активнее, согласованнее и компетентнее. И нам надо делать это в сотрудничестве с другими.

Выступать еще активнее в достижении наших стратегических целей. Это касается всего набора находящихся в нашем распоряжении инструментов разрешения кризисных ситуаций и предотвращения конфликтов, включая политические, дипломатические, военные и гражданские, торговые меры и меры в области содействия развитию. Активная политика необходима для противодействия новым, динамичным угрозам. Мы должны развивать культуру стратегического мышления, обеспечивающую раннее, оперативное и, если необходимо, энергичное вмешательство.

Будучи союзом 25 государств с оборонным бюджетом, составляющим свыше 160 млрд. евро, мы должны быть в состоянии одновременно осуществлять несколько операций. Мы могли бы еще больше повысить их ценность путем разработки операций с использованием как военных, так и гражданских потенциалов.

ЕС призван оказывать поддержку Организации Объединенных Наций в ее борьбе с угрозами международному миру и безопасности. ЕС видит свой долг в усилении сотрудничества с ООН в деле оказания помощи странам, преодолевшим конфликты, в интенсификации поддержки ООН в случаях принятия срочных мер по разрешению кризисных ситуаций.

Мы должны быть в состоянии действовать прежде, чем положение в странах вокруг нас начнет ухудшаться, при выявлении признаков распространения ОМП и до того, как дело дойдет до гуманитарного кризиса. Превентивные действия могут помочь избежать более серьезных проблем в перспективе. Европейский Союз, демонстрирующий свою возросшую ответственность, выступающий более активно, обретет более значительный политический вес.

Выступать еще компетентнее. Более компетентная Европа уже недалеко, на расстоянии вытянутой руки, хотя для раскрытия всего нашего потенциала потребуется еще какое-то время. Реализуемые в настоящее время меры, преж-

де всего, создание Агентства по обороне, свидетельствуют о том, что мы идем в правильном направлении.

Для трансформирования наших вооруженных сил в более гибкие, мобильные оперативные силы, способные противостоять новым угрозам, необходимо увеличить расходы на оборону, обеспечить более эффективное использование ресурсов.

Систематическое обращение к объединенным и совместно используемым ресурсам позволит сократить дублирование и параллелизм и, в среднесрочной перспективе, расширить существующие возможности.

В ходе почти всех крупных операций эффективные действия военных сменялись гражданским хаосом. Нам нужны более широкие возможности для мобилизации всех необходимых гражданских ресурсов в ходе кризисов и в посткризисной обстановке.

Наращивание дипломатического потенциала: нам нужна система, которая позволила бы объединить ресурсы государств-членов ЕС с ресурсами органов ЕС. Решение более отдаленных от нас и более незнакомых нам проблем требует улучшения взаимопонимания и связи.

Совместные анализы угроз — наилучшая основа для объединенных действий. Это требует улучшения обмена разведывательными данными между странами-членами ЕС и нашими партнерами.

По мере наращивания наших способностей в различных областях необходимо будет подумать и о расширении спектра наших миссий. В него можно было бы включить, например, осуществление совместных операций по разоружению враждующих сторон, оказание поддержки третьим странам в борьбе с терроризмом, реформирование сектора безопасности. Последний пункт мог бы стать элементом более широкого укрепления административных структур.

Соглашения между ЕС и НАТО, особенно пакет «Берлин-плюс», повышают оперативные возможности ЕС, служат основой стратегического партнерства обеих организаций в деле разрешения кризисных ситуаций. Это демонстрирует нашу общую решимость принять вызовы нового века.

Выступать еще согласованнее. Смысл Общей внешней политики и политики безопасности и Европейской политики в области безопасности и обороны в том, что, действуя объединенными усилиями, мы намного сильнее. В последние годы нами создан ряд различных инструментов, каждый из которых обладает собственной структурой и логикой.

Теперь задача заключается в сведении воедино различных инструментов и возможностей, в частности, европейских программ помощи и Европейского фонда развития, военных и гражданских ресурсов стран-членов ЕС и других инструментов. Все эти инструменты и возможности способны повлиять на нашу безопасность и на безопасность третьих стран. Безопасность — важнейшее условие развития.

Дипломатические усилия, политика в областях развития и торговля, экологическая политика должны быть основаны на едином каталоге задач. В условиях кризиса единое руководство незаменимо. Улучшение координации внешнеполитических акций, действий в сфере внутренней политики и юстиции имеет решающее значение в борьбе с терроризмом и организованной преступностью.

Большая согласованность необходима не только в инструментарии ЕС, но и в плане внешнеполитических акций отдельных стран Евросоюза.

Согласованность политики нужна и на региональном уровне, особенно в подходах к разрешению конфликтов. Как показывает, хотя и неодинаковый, балканский опыт и опыт Западной Африки, проблемы редко бывают разрешимы в рамках одной страны или без региональной поддержки.

Взаимодействие с партнерами. Вряд ли найдется проблема, которую удастся осилить в одиночку. Описанные выше угрозы являются общими, затрагивающими и всех наших ближайших партнеров. Международное сотрудничество — необходимость. Реализация наших целей должна достигаться как в рамках многостороннего сотрудничества в международных организациях, так и путем партнерства с ключевыми участниками международного процесса.

Трансатлантические связи ничем не заменить. Действуя сообща, Европейский Союз и Соединенные Штаты могут стать мощной силой на благо всего мира. Нашей целью должно быть эффективное, сбалансированное сотрудничество с США. И это еще одна причина, по которой ЕС должна наращивать свою дееспособность и улучшать согласованность своих действий.

Мы должны продолжать стремиться к налаживанию еще более тесных связей с Россией, являющейся важным фактором нашей безопасности и нашего процветания. Уважение взаимных ценностей будет способствовать ускорению прогресса в деле формирования отношений стратегического партнерства.

Мы имеем исторические, географические и культурные связи со всеми континентами мира, с нашими соседями на Ближнем Востоке, с нашими партнерами в Африке, Латинской Америке и в Азии. Эти связи образуют важный фундамент. Нам надо стремиться к развитию, прежде всего, стратегического партнерства с Японией, Китаем, Канадой и Индией, а также со всеми теми, кто разделяет наши цели и ценности и готов выступать в их поддержку.

Заключение

Мы живем в мире, полном новых опасностей, но, вместе с тем, и новых шансов. Европейский Союз обладает потенциалом для того, чтобы внести серьезный вклад как в дело устранения угроз, так и содействия реализации новых шансов. Активный, дееспособный Европейский Союз мог бы стать влиятельным фактором мирового значения. Это явилось бы вкладом в создание эффективной системы многостороннего сотрудничества на благо более справедливого, безопасного и более сплоченного мира.

Общая позиция Совета 2001/930/ОВПБ от 27 декабря 2001 г. о борьбе с терроризмом³²

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

Руководствуясь Договором о Европейском Союзе, в частности, его статьями 15 и 34,

Принимая во внимание нижеследующее:

(1) 21 сентября 2001 г. на своем чрезвычайном заседании Европейский совет заявил о том, что терроризм представляет собой реальный вызов для всей планеты и для Европы, и что борьба с ним будет служить приоритетной целью Европейского Союза.

(2) 28 сентября 2001 г. Совет Безопасности Организации Объединенных Наций принял резолюцию 1373 (2001), в которой подтвержден факт существования угрозы миру и безопасности, исходящей от террористических актов, и предлагаются меры по борьбе с терроризмом, в том числе, с финансированием терроризма и с укрывательством террористов.

(3) 8 октября 2001 г. Совет подтвердил решимость Европейского Союза и его государств-членов в полной мере принять участие на началах координации осуществляемых действий в глобальной антитеррористической коалиции под эгидой Организации Объединенных Наций. Совет также напомнил о решимости Европейского Союза нанести удар по источникам финансирования терроризма в тесном сотрудничестве с Соединенными Штатами Америки.

(4) 19 октября 2001 г. Европейский совет заявил о том, что он твердо намерен бороться с терроризмом по всему миру и в любых его проявлениях, и что он продолжит предпринимать усилия по укреплению коалиции международного сообщества в целях борьбы с терроризмом во всех его разновидностях, в частности, путем усиления сотрудничества между оперативными службами, которые отвечают за вопросы борьбы с терроризмом: Европолом, Евроюстом, разведывательными, полицейскими службами и судебными органами.

(5) В целях практической реализации некоторых мер, предусмотренных ниже, уже начали выполняться конкретные действия.

(6) В указанных обстоятельствах исключительного характера для осуществления ряда мероприятий из числа предусмотренных ниже необходимы действия со стороны Сообщества,

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩУЮ ОБЩУЮ ПОЗИЦИЮ:

Статья 1

В качестве преступления признается совершенное гражданами любого из государств-членов Европейского Союза или в пределах их территории умышленное

³² Journal officiel des Communautés européennes L 344 du 28.12.2001, p. 90. Перевод А. О. Четверикова.

деяние, состоящее в предоставлении или сборе любыми методами, прямо или косвенно, средств — в случае, когда эти средства предназначаются для совершения террористических актов, или когда лицу известно о таком их предназначении.

Статья 2

Замораживаются средства и другие финансовые активы или экономические ресурсы:

- лиц, которые совершают или предпринимают попытку совершить террористические акты, а также являются пособниками или участниками подобных деяний;
- организаций, принадлежащих упомянутым лицам либо находящихся под их прямым или косвенным контролем, а также
- лиц и организаций, действующих от имени или на основе указаний предусмотренных выше лиц и организаций.

Замораживанию подвергаются, в том числе, средства, источниками которых выступает имущество, принадлежащее соответствующим лицам и их сообщникам из числа других лиц и организаций, либо имущество находящееся под их прямым или косвенным контролем.

Статья 3

Не допускается предоставление, прямо или опосредованно, любых средств, финансовых активов, экономических ресурсов, финансовых и других связанных с ними услуг в распоряжение:

- лиц, которые совершают или предпринимают попытку совершить террористические акты, а также являются пособниками или участниками подобных деяний;
- организаций, принадлежащих упомянутым лицам либо находящихся под их прямым или косвенным контролем, а также
- лиц и организаций, действующих от имени или на основе указаний предусмотренных выше лиц и организаций.

Статья 4

Должны быть предприняты меры в целях помешать оказанию активной или пассивной поддержки в любой форме организациям и лицам, вовлеченным в совершение террористических актов. Сюда относятся, в частности, меры, направленные на предотвращение действий по набору в члены террористических групп, и меры, обеспечивающие устранение каналов снабжения террористов оружием.

Статья 5

Надлежит предпринять шаги с целью предотвратить совершение новых террористических актов, в частности, обеспечивая быстрое предупреждение

путем обмена информацией между государствами-членами или между государствами-членами и третьими государствами.

Статья 6

Следует отказывать в предоставлении убежища всем лицам, которые финансируют, организуют, поддерживают или совершают террористические акты, либо которые укрывают их исполнителей.

Статья 7

Должны быть установлены правила с целью воспрепятствовать лицам, которые финансируют и организуют террористические акты, выступают их пособниками или исполнителями, использовать территории государств-членов Европейского Союза для совершения подобных деяний против государств-членов, против третьих государств или против их граждан.

Статья 8

Лица, участвующие в финансировании, организации, подготовке или совершении террористических актов, или оказывающие им помощь, должны быть преданы суду. Террористические акты признаются в законодательстве и регламентарных предписаниях государств-членов в качестве тяжких преступлений. Применяемые меры наказания должны соответствовать степени тяжести данных преступлений.

Статья 9

Государства-члены в соответствии с международным и национальным правом оказывают друг другу и предоставляют третьим государствам максимально широкое содействие в расследовании уголовных дел и в осуществлении других процедур, проводимых в связи с имевшими место финансированием или поддержкой террористических актов. Указанное содействие включает в себя и помощь в получении доказательств, которые окажутся в распоряжении государств-членов или третьих государств и будут необходимы в рамках соответствующей процедуры.

Статья 10

Должны быть установлены препятствия для перемещения террористов и террористических групп. Создание таких препятствий обеспечивается посредством эффективного пограничного контроля, путем выполнения проверок в ходе выдачи удостоверений личности и документов на поездки, а также принятием мер, призванных не допустить подделку, искажение или неправомерное использование указанных документов. Совет принимает к сведению намерение Комиссии представить соответствующие предложения по данному вопросу.

Статья 11

Надлежит предпринять шаги с целью активизировать и ускорить обмен оперативной информацией, в частности, по следующим вопросам: действия и перемещения террористов или террористических сетей; поддельные или искаженные документы на поездки; торговля оружием, взрывчатыми веществами и секретными материалами; технические средства связи, используемые террористическими группами; угроза, обусловленная наличием в распоряжении террористических групп оружия массового уничтожения.

Статья 12

Информационный обмен государств-членов друг с другом или с третьими государствами производится согласно нормам международного и национального права. В целях не допустить совершения новых террористических актов государства-члены должны также усилить сотрудничество друг с другом и с третьими государствами в административной и судебной областях.

Статья 13

Подлежит укреплению сотрудничество государств-членов друг с другом и с третьими государствами, направленное на предотвращение и устранение террористических посягательств, а также на принятие мер против исполнителей террористических актов. Укрепление данного сотрудничества производится, в частности, на основе двусторонних или многосторонних соглашений и договоров.

Статья 14

Государства-члены как можно скорее должны стать участниками перечисленных в приложении международных конвенций и протоколов, которые посвящены проблеме терроризма.

Статья 15

Государства-члены обеспечивают дальнейшее развитие сотрудничества и должны применять в полном объеме международные конвенции и протоколы, посвященные терроризму, а также резолюции 1269 (1999) и 1368 (2001) Совета Безопасности Организации Объединенных Наций.

Статья 16

В соответствии с действующими положениями национального законодательства и международного права, включая международные нормы о правах человека, должны предприниматься адекватные меры с целью получить подтверждение еще до момента предоставления статуса беженца в том, что ходатайствующие лица не принимали участие в организации террористических актов,

не помогали их совершению и сами не участвовали в них. Совет принимает к сведению намерение Комиссии представить соответствующие предложения по данному вопросу.

Статья 17

В соответствии с международным правом должны быть приняты меры в целях обеспечить невозможность злоупотребления статусом беженца лицами, которые выступают исполнителями, организаторами или пособниками террористических актов, а также с тем, чтобы ссылка на политические мотивы не рассматривалась в качестве возможной причины для отказа в удовлетворении запросов о выдаче предполагаемых террористов. Совет принимает к сведению намерение Комиссии представить соответствующие предложения по данному вопросу.

Статья 18

Настоящая общая позиция вступает в силу со дня ее принятия.

Статья 19

Настоящая общая позиция подлежит опубликованию в Официальном журнале Европейского Союза.

Совершено в Брюсселе 27 декабря 2001 г.

ПРИЛОЖЕНИЕ

Перечень международных конвенций и протоколов в отношении терроризма, предусмотренных статьей 14

1. Конвенция о правонарушениях и некоторых других действиях, совершенных на воздушном транспорте — Токио, 14 сентября 1963 г.;
2. Конвенция о пресечении незаконного захвата воздушных судов — Гаага, 16 сентября 1970 г.;
3. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации — Монреаль, 23 сентября 1971 г.;
4. Конвенция о предотвращении и наказании преступлений против лиц, пользующихся международной защитой, в том числе дипломатических агентов — Нью-Йорк, 14 декабря 1973 г.;
5. Европейская конвенция о предотвращении терроризма — Страсбург, 27 января 1977 г.;
6. Международная конвенция о борьбе с захватом заложников — Нью-Йорк, 17 декабря 1979 г.;
7. Конвенция о физической защите ядерных материалов — Вена, 3 марта 1980 г.;
8. Протокол о пресечении незаконных насильственных действий в аэропортах, обслуживающих международную гражданскую авиацию (дополнительный протокол к Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации) — Монреаль, 14 февраля 1988 г.;
9. Конвенция о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности морского судоходства — Рим, 10 марта 1988 г.;
10. Протокол о пресечении незаконных действий против безопасности стационарных платформ на континентальном шельфе — Рим, 10 марта 1988 г.;
11. Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения — Монреаль, 1 марта 1991 г.;
12. Международная конвенция о борьбе с бомбовым терроризмом — Нью-Йорк, 15 декабря 1997 г.;
13. Международная конвенция о борьбе с финансированием терроризма — Нью-Йорк, 9 декабря 1999 г.

Рамочное решение Совета 2002/475/ЮВД от 13 июня 2002 г. о борьбе с терроризмом³³

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

Руководствуясь Договором о Европейском Союзе, в частности, его статьей 29, пунктом «е» статьи 31 и пунктом «b» параграфа 2 статьи 34,

На основании предложения Комиссии,

С учетом заключения Европейского парламента,

Принимая во внимание нижеследующее:

(1) В качестве основы Европейского Союза выступают универсальные ценности: человеческое достоинство, свобода, равенство и солидарность, уважение прав человека и основных свобод. Союз базируется на принципе демократии и принципе правового государства — принципах, общих для его государств-членов.

(2) Терроризм представляет собой одно из наиболее серьезных нарушений указанных принципов. Принятая в ходе неформального заседания Совета 14 октября 1995 г. Гомерская декларация осуждает терроризм как угрозу для демократии, свободного осуществления прав человека, экономического и социального развития.

(3) Вся совокупность государств-членов или отдельные из них выступают участниками ряда конвенций в области терроризма. Конвенцией Совета Европы от 27 января 1977 г. «О пресечении терроризма» установлено, что террористические преступления не могут рассматриваться в качестве политических преступлений, а равно как преступления, связанные с политическими или обусловленные политическими мотивами. Организация Объединенных Наций приняла конвенцию «О борьбе с бомбовым терроризмом» от 15 декабря 1997 г. и конвенцию «О борьбе с финансированием терроризма» от 9 декабря 1999 г. В настоящее время в рамках Организации Объединенных Наций ведутся переговоры относительно всеобъемлющей конвенции по борьбе с терроризмом.

(4) На уровне Европейского Союза 3 декабря 1998 г. Совет принял «План действий Совета и Комиссии, касающийся оптимальных способов реализации положений Амстердамского договора о формировании пространства свободы, безопасности и правосудия». Кроме того, следует учитывать заключения Совета от 20 сентября 2001 г. и «План действий в сфере борьбы с терроризмом», одобренный на чрезвычайном заседании Европейского совета 21 сентября 2001 г. Проблема терроризма затрагивается в заключениях Европейского совета, принятых по итогам заседаний в Тампере 15 и 16 октября 1999 г. и в Санта Мариа да Фейра 19 и 20 июня 2000 г. О ней также идет речь в сообщении Комиссии,

³³ Journal officiel des Communautés européennes L 164 du 22.6.2002, p. 3. Перевод А. О. Четверикова.

адресованном Совету и Европейскому парламенту, «Об обновлении по итогам полугодия сводной таблицы, предназначенной для оценки прогресса, достигнутого на пути создания в Европейском Союзе пространства свободы, безопасности и правосудия (второе полугодие 2000 г.)». Далее, Европейский парламент 5 сентября 2001 г. принял Рекомендацию «О борьбе с терроризмом». Следует напомнить и о том, что 25 мероприятий в области борьбы с терроризмом были предложены 30 июня 1996 г. в рамках Парижской встречи наиболее развитых в промышленном отношении стран («Большая семерка») и России.

(5) Европейский Союз принял множество специальных мер, направленных на борьбу с терроризмом и организованной преступностью, таких как: Решение Совета от 3 декабря 1998 г. «О предоставлении Европолу полномочий рассматривать дела в отношении преступлений, которые совершены или могут совершаться в рамках террористической деятельности, посягающей на жизнь, здоровье, свободу людей, а также на имущество»; Совместное действие 96/610/ЮВД Совета от 15 октября 1996 г. «О создании и ведении с целью облегчить антитеррористическое сотрудничество между государствами-членами Европейского Союза реестра данных в отношении особых профессиональных навыков, специальных знаний и специализированной экспертной информации в сфере борьбы с терроризмом»³⁴; Совместное действие 98/428/ЮВД Совета от 29 июня 1998 г. «О создании Европейской информационной сети в области правосудия», обладающей полномочиями в сфере террористических преступлений (предусмотрены, в частности, статьей 2 документа); Совместное действие 98/733/ЮВД Совета от 21 декабря 1998 г. «О признании уголовно-наказуемым деянием участия в преступной организации на территории государств-членов Европейского Союза» и Рекомендация Совета от 9 декабря 1999 г. «О сотрудничестве в области борьбы с финансированием террористических групп».

(6) Нужно добиться того, чтобы во всех государствах-членах определение, даваемое террористическим преступлениям, отличалось большим единообразием; это относится и к тем преступлениям, которые связаны с функционированием террористических групп. С другой стороны, необходимо, чтобы были предусмотрены наказания и санкции, соответствующие степени тяжести данных преступлений, по отношению к физическим и юридическим лицам, их совершившим или ответственным за их совершение.

(7) С целью обеспечить возможность предпринимать эффективное уголовное преследование по фактам террористических преступлений надлежит установить нормы, касающиеся вопросов юрисдикции.

(8) Потерпевшие от террористических преступлений являются уязвимыми лицами. Следовательно, в отношении этих лиц нужно предусмотреть специальные меры.

³⁴ В соответствии с используемой в сборнике терминологией использованный переводчиком термин «общая акция» заменен на термин «совместное действие». — Прим. Ред.

(9) Поскольку цели предполагаемого действия не могут быть в достаточной мере реализованы государствами-членами самостоятельно и потому, в силу необходимой взаимности усилий, способны лучше быть достигнуты на уровне Союза, последний в соответствии с принципом субсидиарности вправе принимать меры. В соответствии с принципом пропорциональности настоящее Рамочное решение не выходит за пределы того, что необходимо для достижения данных целей.

(10) Настоящее Рамочное решение уважает в качестве принципов komunitарного права основные права, как они гарантированы Европейской конвенцией «О защите прав человека и основных свобод» и как они вытекают из общих для государств-членов конституционных традиций. Союз соблюдает принципы, признанные в параграфе 2 статьи 6 Договора о Европейском Союзе и отраженные в Хартии Европейского Союза об основных правах, особенно, в ее главе VI. Ничто в настоящем Рамочном решении не может быть истолковано как направленное на сокращение или на создание препятствий осуществлению основных прав или свобод, таких как право на забастовку, свобода собраний, объединений или выражения мнений, включая право основывать совместно с другими лицами профессиональные союзы или вступать в них в целях защиты своих интересов, и примыкающее к ним право на манифестации.

(11) Настоящее Рамочное решение не распространяет своей силы на действия вооруженных сил в период вооруженных конфликтов в значении этих терминов, установленном в международном гуманитарном праве, которому и подчиняются соответствующие действия. То же самое относится к действиям вооруженных сил государства в ходе осуществления ими своих официальных функций, когда и поскольку эти действия урегулированы другими нормами международного права,

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩЕЕ РАМОЧНОЕ РЕШЕНИЕ:

Статья 1

Террористические преступления; основные права и основополагающие принципы

1. Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы предусмотренные пунктами «а»–«і» умышленные деяния, квалификация которых как преступных установлена национальным правом, были признаны в качестве террористических преступлений, когда эти деяния по своему характеру или в силу обстановки способны нанести серьезный ущерб стране либо международной организации и совершаются с целью:
 - серьезно устрасить население или
 - неправомерным образом заставить публичные власти либо международную организацию совершить какое-нибудь действие или воздержаться от его совершения, или

- серьезно дестабилизировать или разрушить основополагающие политические, конституционные, экономические или социальные структуры страны либо международной организации:
 - а) посягательства на жизнь людей, способные повлечь за собой наступление смерти;
 - б) тяжкие посягательства на здоровье лица;
 - с) похищение человека или захват заложника;
 - д) причинение крупных разрушений правительственному или публичному сооружению, транспортной системе, инфраструктуре, включая информационную систему, стационарной платформе, расположенной на континентальном шельфе, месту общественного пользования или частной собственности, когда эти деяния способны вызвать опасность жизни людей или нанести значительный экономический ущерб;
 - е) захват воздушных, морских судов либо иных средств общественного или грузового транспорта;
 - ф) изготовление, владение, приобретение, перевозка, поставка или использование огнестрельного оружия, взрывчатых веществ, ядерных, биологических или химических боеприпасов, а также (в отношении биологических и химических боеприпасов) проведение мероприятий по их исследованию и разработке;
 - г) выброс в окружающую среду опасных веществ или попытка вызвать пожары, наводнения, взрывы, если в результате этого создается опасность для жизни людей;
 - h) нарушение или временное прекращение снабжения водой, электроэнергией или любым другим природным ресурсом, имеющим жизненно важное значение, в результате чего создается опасность для жизни людей;
 - і) угроза осуществить одно из деяний, перечисленных в пунктах «а»–«h».
- 2. Настоящее Рамочное решение не влечет за собой каких-либо изменений в обязанность уважать основные права и основополагающие правовые принципы, закрепленные статьей 6 Договора о Европейском Союзе.

Статья 2

Преступления, связанные с функционированием террористической группы

1. Для целей настоящего Рамочного решения под «террористической группой» понимается организованное сообщество, включающее более двух лиц, созданное на продолжительный срок и действующее согласованно в целях совершения террористических преступлений. Термин «организованное сообщество» обозначает сообщество, устойчивое по своему составу или обладающее развитой структурой, создание которого не является результатом возникшего в условиях случайного стечения обстоятельств стремления не-

медленно совершить преступление, и в котором не обязательно существуют формально-определенные роли для его участников.

2. Каждое государство-член должно принять необходимые меры с целью сделать наказуемыми следующие умышленные действия:
 - а) руководство террористической группой;
 - б) участие в деятельности террористической группы, в том числе, путем предоставления ей информации или материальных средств, или путем финансирования любым способом ее деятельности, когда лицо знает о том, что подобное участие будет способствовать преступной деятельности террористической группы.

Статья 3

Преступления, связанные с террористической деятельностью

Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы в качестве преступлений, связанных с террористической деятельностью, также признавались следующие деяния:

- а) кража с отягчающими обстоятельствами, совершенная с целью осуществить какое-либо из деяний, перечисленных в параграфе 1 статьи 1;
- б) вымогательство с целью осуществить какое-либо из деяний, перечисленных в параграфе 1 статьи 1;
- с) составление фальшивых административных документов с целью осуществить какое-либо из деяний, перечисленных в пунктах «а»–«h» параграфа 1 статьи 1, а также в пункте «b» параграфа 2 статьи 2.

Статья 4

Подстрекательство, пособничество, покушение

1. Каждое государство-член должно принять необходимые меры с тем, чтобы сделать наказуемым подстрекательство к совершению преступления, предусмотренного параграфом 1 статьи 1, статьей 2 или статьей 3, а также пособничество данному преступлению.
2. Каждое государство-член должно принять необходимые меры с тем, чтобы сделать наказуемым покушение на преступление, предусмотренное параграфом 1 статьи 1 и статьей 3, за исключением владения, которое предусмотрено пунктом «f» параграфа 1 статьи 1, и преступления, которое предусмотрено пунктом «i» параграфа 1 статьи 1.

Статьи 5

Санкции

1. Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы предусмотренные в статьях 1–4 преступления влекли за собой эффективные, соразмерные и обладающие предупредительным эффектом уголовно-

правовые санкции, а также чтобы эти санкции допускали возможность производить выдачу лица другому государству.

2. Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы предусмотренные в параграфе 1 статьи 1 террористические преступления, а также преступления, предусмотренные статьей 4, в той мере, в какой они имеют отношение к террористическим преступлениям, влекли за собой наказание в виде лишения свободы, более суровое, чем установлено национальным правом за такие же преступления при отсутствии специального намерения, требуемого согласно параграфу 1 статьи 1. Исключение образуют случаи, когда предусмотренные виды наказания уже выступают в качестве максимальных наказаний, применение которых возможно согласно национальному праву.
3. Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы предусмотренные в статье 2 преступления сопровождалось наказанием в виде лишения свободы, верхний предел которого не может быть меньше 15 лет для преступления, предусмотренного пунктом «а» параграфа 2 статьи 2, и 8 лет для преступлений, предусмотренных пунктом «b» параграфа 2 статьи 2. Когда предусмотренное пунктом «а» параграфа 2 статьи 2 преступление относится только к деянию, о котором говорится в пункте «i» параграфа 1 статьи 1, верхний предел наказания не может быть меньше 8 лет.

Статья 6

Особые обстоятельства

Каждое государство-член вправе принять необходимые меры, допускающие возможность снижения предусмотренных статьей 5 наказаний в том случае, когда субъект преступления:

- a) отказывается от продолжения террористической деятельности и
- b) предоставляет административным или судебным органам информацию, которую последние не смогли бы добыть иным путем, содействующую им:
 - i) в предотвращении или смягчении последствий преступления;
 - ii) в установлении личности или предании правосудию других участников преступления;
 - iii) в отыскании доказательств или
 - iv) в предотвращении других преступлений, которые предусмотрены статьями 1–4.

Статья 7

Ответственность юридических лиц

1. Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы юридические лица могли привлекаться к ответственности за любое из преступлений, предусмотренных статьями 1–4, когда эти преступления совершены в их пользу всяким лицом, которое действует индивидуально или в качестве члена

органа соответствующего юридического лица и занимает внутри этого юридического лица руководящее положение в силу одного из следующих оснований:

- a) способность выступать представителем юридического лица;
 - b) наличие полномочий принимать решения от имени юридического лица;
 - c) наличие полномочий осуществлять контроль внутри юридического лица.
2. Помимо случаев, о которых говорится в параграфе 1, каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы юридические лица могли привлекаться к ответственности, когда отсутствие наблюдения или контроля со стороны указанного в параграфе 1 лица сделало возможным совершение лицом, находящимся у него в подчинении, какого-либо из предусмотренных статьями 1–4 преступлений в пользу данного юридического лица.
3. Ответственность юридических лиц согласно параграфам 1 и 2 не исключает уголовного преследования физических лиц, выступающих исполнителями, подстрекателями или пособниками преступлений, предусмотренных статьями 1–4.

Статья 8

Санкции в отношении юридических лиц

Каждое государство-член должно принять необходимые меры к тому, чтобы любое юридическое лицо, признанное ответственным согласно статье 7, подлежало эффективным, соразмерным и обладающим предупредительным эффектом санкциям, которые включают уголовно-правовые или иные штрафы и, возможно, другие меры ответственности, в частности:

- a) меры, влекущие за собой лишение права получать льготы или помощь со стороны публичной власти;
- b) меры, влекущие за собой временный или постоянный запрет осуществлять коммерческую деятельность;
- c) помещение под судебный надзор;
- d) роспуск в судебном порядке;
- e) временное или окончательное закрытие учреждений юридического лица, которые использовались для совершения преступления.

Статья 9

Юрисдикция и уголовное преследование

1. Каждое государство-член должно принять необходимые меры для того, чтобы отнести к своей юрисдикции преступления, предусмотренные статьями 1–4, в следующих случаях:
- a) преступление полностью или частично совершено на его территории. Каждое государство-член может дополнительно отнести к своей юрисдикции случаи, когда преступление совершено на территории одного из государств-членов;
 - b) преступление совершено на борту судна, плавающего под его флагом, или на борту зарегистрированного в нем летательного аппарата;

- с) субъектом преступления выступает один из его граждан или постоянных жителей;
 - д) преступление совершено в пользу юридического лица, учрежденного на его территории;
 - е) преступление совершено против его институтов или населения, а также против института Европейского Союза или органа, созданного в соответствии с Договором об учреждении Европейского сообщества или Договором о Европейском Союзе, место нахождения которого расположено в заинтересованном государстве-члене.
2. Когда преступление подпадает под юрисдикцию нескольких государств-членов и любое из них может на законных основаниях возбудить уголовное преследование по одним и тем же фактам, заинтересованные государства-члены должны вступить в сотрудничество друг с другом в целях принять решение, какое из них будет проводить уголовное преследование виновных лиц, с тем, чтобы по возможности оно было сконцентрировано в руках одного-единственного государства-члена. В этой связи государства-члены могут воспользоваться помощью со стороны любого органа или механизма, учрежденного в рамках Европейского Союза, с целью облегчить сотрудничество между своими органами юстиции или координацию своих действий. В порядке очередности надлежит учитывать следующие элементы привязки³⁵:
- государством-членом, осуществляющим уголовное преследование, должно выступить то, на территории которого были совершены деяния;
 - государством-членом, осуществляющим уголовное преследование, должно выступить то, гражданином или постоянным жителем которого является субъект преступления;
 - государством-членом, осуществляющим уголовное преследование, должно выступить то, откуда происходят потерпевшие;
 - государством-членом, осуществляющим уголовное преследование, должно выступить то, на территории которого обнаружен субъект преступления.
3. Каждое государство-член должны принять необходимые меры с тем, чтобы отнести предусмотренные статьями 1–4 преступления к своей юрисдикции также и в случаях, когда оно отказывается передать или выдать другому государству-члену или третьей стране лицо, подозреваемое в совершении или осужденное за совершение такого рода преступлений.
4. Каждое государство-член должно обеспечить, чтобы его юрисдикция распространялась на случаи, когда преступление, предусмотренное статьями 2 и 4, было полностью или частично совершено на его территории, независимо от того, в каком месте базируется или осуществляет свою преступную деятельность террористическая группа.

³⁵ Имеются в виду характеристики преступного деяния, на основе которых его следует признать относящимся к юрисдикции того или иного государства-члена. — *Прим. Перев.*

5. Настоящая статья не препятствует государству-члену осуществлять уголовную юрисдикцию, которая установлена им в соответствии со своим национальным законодательством.

Статья 10

Защита и содействие, предоставляемые потерпевшим

1. Государства-члены должны обеспечить, чтобы возбуждение расследования или уголовного преследования в отношении преступлений, предусмотренных настоящим Рамочным решением, не ставились в зависимость от подачи заявления или выдвижения обвинения со стороны лица, пострадавшего от преступления — по крайней мере, в тех случаях, когда деяния были совершены на территории данного государства-члена.
2. Помимо мер, предусмотренных Рамочным решением 2001/220/ЮВД Совета от 15 марта 2001 г. «О статусе потерпевших в уголовном процессе», каждое государство-член в случае необходимости должно принимать любые возможные меры с целью гарантировать адекватную помощь семьям потерпевших.

Статья 11

Практическое осуществление и доклады

1. Государства-члены принимают необходимые меры в целях обеспечить свое соответствие настоящему Рамочному решению не позднее 31 декабря 2002 г.
2. Государства-члены не позднее 31 декабря 2002 г. направляют Генеральному секретариату Совета и Комиссии текст положений, трансформирующих в свое национальное право обязательства, которые возложены на них настоящим Рамочным решением. На основе доклада, подготовленного исходя из этой информации, а также доклада Комиссии, Совет не позднее 31 декабря 2003 г. должен проверить, приняли ли государства-члены необходимые меры в целях обеспечить свое соответствие настоящему Рамочному решению.
3. Доклад Комиссии, в частности, должен включать сведения о том, как в уголовное право государств-членов было трансформировано обязательство, предусмотренное параграфом 2 статьи 5.

Статья 12

Территориальная сфера применения

Настоящее Рамочное решение применяется к Гибралтару.

Статья 12

Вступление в силу

Настоящее Рамочное решение вступает в силу со дня его опубликования в Официальном журнале Европейского Союза.
Совершено в Люксембурге 13 июня 2002 г.

Совместное действие Совета 2004/551/ОВПБ от 12 июля 2004 г. о создании Европейского оборонного агентства³⁶

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

Руководствуясь Договором о Европейском Союзе и, в частности, его статьей 14,
Принимая во внимание нижеследующее:

(1) 19 и 20 июня 2003 г. Европейский совет, заседавший в Салониках, поручил «компетентным инстанциям Совета принять необходимые меры по созданию в течение 2004 г. межправительственного агентства в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений».

(2) В Европейской стратегии безопасности, принятой Европейским советом, создание оборонного агентства рассматривается в качестве важного шага в направлении развития более гибких и эффективных европейских военных ресурсов.

(3) Европейское оборонное агентство (Агентство), которое должно быть поставлено под руководство Совета и являться открытым для участия всех государств-членов, будет стремиться развивать оборонные потенциалы в сфере урегулирования кризисов, продвигать вперед и усиливать европейское сотрудничество по вопросам вооружений, укреплять европейскую индустриальную и технологическую базу в сфере обороны (ИТБО) и создавать конкурентоспособный европейский рынок оборонной техники, а также способствовать научным исследованиям, при необходимости, во взаимосвязи с научно-исследовательской деятельностью Сообщества, чтобы находиться на переднем крае стратегических технологий для будущих потенциалов обороны и безопасности, укрепляя тем самым европейский индустриальный потенциал в данной сфере.

(4) Следует предложить политику и стратегию по указанным вопросам, при необходимости, в консультации с Комиссией и промышленностью, в целях сбалансированного развития ИТБО с учетом сильных сторон промышленных мощностей государств-членов.

(5) Создание Агентства должно способствовать претворению в жизнь общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ), в частности, европейской политики в сфере безопасности и обороны (ЕПБО).

(6) Подобное Агентство также предусмотрено в проекте Договора, устанавливающего Конституцию для Европы.

(7) Структура Агентства должна обеспечить ему возможность отвечать потребностям Европейского Союза и его государств-членов и, когда это необходимо для выполнения своих функций, сотрудничать с третьими государствами, организациями и учреждениями.

³⁶ Journal officiel de l'Union européenne L 245 du 17.7.2004, p. 17. Перевод А. О. Четверикова. В соответствии с используемой в сборнике терминологией использованный переводчиком термин «общая акция» заменен на термин «совместное действие». — Прим. Ред.

(8) Агентство должно установить тесные рабочие отношения с существующими договорными механизмами, группировками и организациями, такими как Меморандум о намерениях (МоН)³⁷, Совместная организация по сотрудничеству в сфере вооружений (СОСВО)³⁸ и Западноевропейская группа по вооружениям/Западноевропейская организация по вооружениям (ЗЕГВ/ЗЕОВ)³⁹, в целях восприятия или инкорпорации, при необходимости, уместных принципов и уместной практики.

(9) Генеральный секретарь/Высокий представитель (ГС/ВП) в соответствии со статьей 26 Договора о Европейском Союзе (Договор о Евросоюзе) должен играть руководящую роль в структуре Агентства и являться основным звеном в обеспечении взаимосвязи между ним и Советом.

(10) При осуществлении своей роли по политическому контролю и разработке политики Совет должен давать ориентиры Агентству.

(11) Когда Совет принимает ориентиры и решения по поводу деятельности Агентства, он должен заседать в составе министров обороны.

(12) Все ориентиры или решения, принимаемые Советом по поводу деятельности Агентства, подготавливаются в соответствии со статьей 207 Договора об учреждении Европейского сообщества.

(13) Полномочия подготовительных и консультативных инстанций Совета, в частности, Комитета постоянных представителей согласно статье 207 Договора об учреждении Европейского сообщества, Комитета по вопросам политики и безопасности (КОПБ)⁴⁰ и Военного комитета Европейского Союза (ВКЕС)⁴¹ не затрагиваются.

(14) Национальные директора по вооружениям должны получать доклады способом, который предстоит определить, и вносить предложения по вопросам, относящимся к их компетенции, в целях подготовки решений Совета по поводу Агентства.

³⁷ Меморандум о намерениях подписан в 2000 г. шестью государствами-членами, которые являются крупнейшими производителями оружия в Европейском Союзе: Великобритания, Германия, Италия, Испания, Франция и Швеция. — *Прим. Перев.*

³⁸ Совместная организация по сотрудничеству в сфере вооружений учреждена конвенцией от 9 сентября 1998 г. (в силе с 2001 г.). Организация включает 5 стран: Бельгия, Великобритания, Германия, Италия и Франция. — *Прим. Перев.*

³⁹ Западноевропейская группа по вооружениям и Западноевропейская организация по вооружениям созданы в рамках военно-политического блока ЗЕС. «Группа по вооружениям» образована в 1992 г. в целях совместного обсуждения научных и технических вопросов в сфере военной техники; Группа находится под коллективным управлением национальных директоров по вооружениям, подчиненных министрам обороны своих государств. «Организация по вооружениям» учреждена Советом ЗЕС в 1996 г. по инициативе в рамках государств-участников упомянутой Группы; Организация ведет практической реализацией многосторонних программ сотрудничества в области военной техники. Группа и Организация по вооружениям включают в свой состав 19 государств: Австрия, Бельгия, Великобритания, Венгрия, Германия, Греция, Дания, Испания, Италия, Люксембург, Нидерланды, Норвегия, Польша, Португалия, Турция, Финляндия, Франция, Чехия и Швеция. — *Прим. Перев.*

⁴⁰ Вспомогательная инстанция Совета Европейского Союза, состоящая из «политических директоров» государств-членов. — *Прим. Перев.*

⁴¹ Вспомогательная инстанция Совета Европейского Союза в составе глав военных штабов государств-членов или их представителей. — *Прим. Перев.*

(15) Агентство должно быть наделено правосубъектностью, необходимой для выполнения своих функций и достижения своих целей, сохраняя при этом тесные связи с Советом и в полной мере соблюдая обязанности Европейского Союза и его институтов.

(16) Следует предусмотреть, чтобы Агентство в рамках управляемых им бюджетов могло получать в конкретных случаях взносы, предназначенные для покрытия расходов не административного характера, которые выделялись бы из общего бюджета Европейского Союза при строгом соблюдении применимых к нему правил, процедур и процессов принятия решений, включая параграф 3 статьи 28 Договора о Евросоюзе.

(17) Будучи открытым для участия всех государств-членов, Агентство должно также предусмотреть возможность создания специальных групп государств-членов, разрабатывающих проекты или программы *ad hoc*.

(18) Для Агентства должны быть установлены процедуры принятия решений, которые позволят ему эффективно выполнять свои задачи при соблюдении национальной политики безопасности и обороны участвующих государств-членов.

(19) Агентство должно исполнять свою миссию в соответствии со статьей 3 Договора о Евросоюзе и при неукоснительном соблюдении статьи 47 Договора о Евросоюзе.

(20) Агентство должно действовать в полном соответствии со стандартами и правилами безопасности Европейского Союза.

(21) В соответствии со статьей 6 Протокола о позиции Дании, приложенного к Договору о Европейском Союзе и к Договору об учреждении Европейского сообщества, Дания не участвует в подготовке и реализации решений и действий Европейского Союза, которые имеют последствия в сфере обороны. Следовательно, Дания не принимала участия в подготовке и принятии настоящего Совместного действия и не связана им.

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩЕЕ СОВМЕСТНОЕ ДЕЙСТВИЕ:

ГЛАВА I

Создание, миссия и задачи агентства

Статья 1

Создание

1. Настоящим Совместным действием создается Агентство в сфере развития оборонных потенциалов, научных исследований, закупок и вооружений (Европейское оборонное агентство), далее именуемое «Агентство».
2. Агентство действует под руководством Совета в целях оказания поддержки общей внешней политике и политике безопасности (ОВПБ) и европейской политике безопасности и обороны (ЕПБО) в рамках единого институ-

ционального механизма Европейского Союза и без ущерба обязанностям институтов Европейского Союза и Исполнительного Совета. Миссия Агентства не наносит ущерба компетенции Европейского сообщества, при строгом соблюдении статьи 47 Договора о Евросоюзе.

3. Агентство открыто для участия всех государств-членов Европейского Союза, связанных настоящим Совместным действием. Государства-члены, которые желают незамедлительно участвовать в Агентстве, уведомляют о своем соответствующем намерении Совет и информируют о нем ГС/ВП в момент принятия настоящего Совместного действия.
4. Любое государство-член, которое пожелает участвовать в Агентстве после принятия настоящего Совместного действия или выйти из Агентства, уведомляет о своем намерении Совет и информирует о нем ГС/ВП. Необходимые для подобного участия или выхода технические и финансовые механизмы определяются Руководящим комитетом.
5. Агентство имеет свое местонахождение в Брюсселе.

Статья 2

Миссия

1. Миссией Агентства является оказание содействия Совету и государствам-членам в их усилиях по совершенствованию оборонных потенциалов Европейского Союза в сфере урегулирования кризисов и оказание поддержки ЕПБО в ее нынешнем состоянии и в контексте ее дальнейшего развития.
2. Миссия Агентства не посягает на компетенцию государств-членов в сфере обороны.

Статья 3

Определения

В целях настоящего Совместного действия:

- под «участвующими государствами-членами» понимаются государства-члены Европейского Союза, которые участвуют в Агентстве;
- под «делающими взносы государствами-членами» понимаются участвующие государства-члены Европейского Союза, которые делают взносы в определенный проект или определенную программу.

Статья 4

Политический контроль и порядок составления докладов — Политическое наблюдение

1. Агентство осуществляет свою деятельность под руководством и политическим контролем Совета, который регулярно получает от него доклады и регулярно дает ему ориентиры.

2. Агентство регулярно докладывает о своей деятельности Совету и, в частности:
 - а) представляет Совету в мае каждого года доклад о деятельности, проводимой Агентством в предшествующем году и на протяжении текущего года;
 - б) представляет Совету в ноябре каждого года доклад о деятельности, проводимой Агентством на протяжении текущего года, и информирует его о проектах программы работы и бюджетов, подготовленных Агентством на следующий год. Агентство своевременно информирует Совет по важным вопросам, которые должны быть представлены на утверждение Руководящего комитета.
3. Совет, постановляя единогласно и, когда уместно, после получения рекомендаций со стороны КОПБ или других компетентных инстанций Совета, ежегодно дает ориентиры по поводу деятельности Агентства, особенно, в том, что касается программы работы последнего. Программа работы Агентства подготавливается в рамках этих ориентиров.
4. Каждые три года Совет, постановляя единогласно, одобряет финансовый рамочный план для Агентства на следующие три года. Финансовый рамочный план определяет согласованные приоритеты и выступает в качестве юридически обязательного верхнего предела [расходов Агентства]. Первый финансовый рамочный план охватывает период 2006–2008 гг.
5. Агентство может направлять рекомендации в адрес Совета и Комиссии, насколько это необходимо для реализации его миссии.

Статьи 5

Функции и задачи

1. При исполнении своих функций и задач Агентство соблюдает компетенцию Европейского сообщества и полномочия институтов Европейского Союза.
2. Агентство выполняет свои функции и задачи, не посягая на компетенцию государств-членов в сфере обороны.
3. Агентство ведет работу в следующих основных областях:
 - 3.1. развитие оборонных потенциалов в сфере урегулирования кризисов, в частности:
 - 3.1.1. определяя во взаимодействии с компетентными инстанциями Совета и с использованием Механизма развития потенциалов (МРП) будущие потребности Европейского Союза в области оборонных потенциалов в количественном и качественном аспектах (в отношении как сил, так и техники);
 - 3.1.2. координируя реализацию Европейского плана действий в отношении потенциалов (ЕПДП) и любого плана, который придет ему на смену;
 - 3.1.3. изучая, измеряя и оценивая согласно критериям, которые должны быть определены государствами-членами, обязательства, принятые на себя последними в сфере потенциалов в рамках процесса ЕПДП, и с использованием МРП;

- 3.1.4. содействуя гармонизации военных потребностей и координируя ее;
- 3.1.5. определяя и предлагая совместные мероприятия в оперативной сфере;
- 3.1.6. предоставляя оценки, касающиеся финансовых приоритетов в отношении развития и приобретения потенциалов;
- 3.2. содействие европейскому сотрудничеству в сфере вооружений и его совершенствование, в частности:
 - 3.2.1. способствуя новым проектам многостороннего сотрудничества и предлагая подобные проекты в целях удовлетворения потребностей ЕПБО в сфере потенциалов, как эти потребности существуют в настоящее время, и как они будут развиваться в дальнейшем;
 - 3.2.2. стараясь обеспечить координацию существующих программ, которые реализуются государствами-членами;
 - 3.2.3. принимая на себя по запросу государств-членов ответственность за управление специальными программами (посредством СОСВО или, когда уместно, иных механизмов управления программами);
 - 3.2.4. способствуя качественным закупкам, имеющим хороший показатель соотношения затрат и эффективности, путем выявления и распространения передовой практики;
- 3.3. ведение работы по укреплению ИТБО и по созданию европейского рынка оборонной техники, который является конкурентоспособным на международной арене, в частности:
 - 3.3.1. подготавливая адекватную политику и стратегию, при необходимости, в консультации с Комиссией и промышленностью;
 - 3.3.2. стараясь развивать и гармонизировать в масштабах Европейского Союза уместные правила и регламентацию (в частности, за счет применения в масштабах Европейского Союза уместных правил рамочного соглашения МоН);
- 3.4. повышение эффективности европейских научных исследований и технологий (НИИТ) в сфере обороны, в частности:
 - 3.4.1. способствуя, когда уместно, во взаимосвязи с научно-исследовательской деятельностью Сообщества, проведению научных исследований, призванных найти ответ будущим потребностям в сфере потенциалов обороны и безопасности, и укрепляя тем самым европейский индустриальный и технологический потенциал в данной сфере;
 - 3.4.2. способствуя совместным НИИТ в сфере обороны, которые могли бы более эффективно обеспечить реализацию определенных потребностей, используя для этого опыт уместных элементов ЗЕГВ и ЗЕОВ;

- 3.4.3. координируя и планируя совместную научно-исследовательскую деятельность;
- 3.4.4. стимулируя НИИТ в сфере обороны посредством анализов и проектов;
- 3.4.5. распоряжаясь контрактами на НИИТ в сфере обороны;
- 3.4.6. работая во взаимосвязи с Комиссией с целью достичь максимальной взаимодополняемости и согласованности между программами научных исследований в сфере обороны и научно-исследовательскими программами, которые имеют гражданский характер или затрагивают вопросы безопасности.

Статья 6

Правосубъектность

Агентство наделяется правосубъектностью, необходимой для выполнения им своих функций и достижения им своих целей. Государства-члены заботятся о том, чтобы Агентство пользовалось максимально широкой правоспособностью, предоставляемой согласно их законодательству юридическим лицам.

Агентство, в частности, может приобретать и отчуждать движимое и недвижимое имущество и выступать стороной в суде. Агентство наделяется способностью заключать контракты с частными или публичными учреждениями или организациями.

ГЛАВА II

Органы и персонал агентства

Статья 7

Глава Агентства

1. Главой Агентства является ГС/ВП по ОВПБ.
2. Глава Агентства отвечает за общую организацию и функционирование Агентства, и обеспечивает исполнение подотчетным ему Директором ориентиров, даваемых Советом, а также решений, принимаемых Руководящим комитетом.
3. Глава Агентства представляет Совету доклады Агентства в соответствии с параграфом 2 статьи 4.
4. На Главу Агентства возлагается проведение переговоров о заключении административных договоренностей с третьими государствами и другими организациями, группами или учреждениями в соответствии с ориентирами, данными Руководящим комитетом. В рамках этих договоренностей, как они одобрены Руководящим комитетом, на Главу Агентства возлагается установление надлежащих рабочих отношений с упомянутыми субъектами.

Статья 8

Руководящий комитет

1. Руководящий комитет, в состав которого входят по одному представителю от каждого участвующего государства-члена, уполномоченного создавать обязательства для своего правительства, и представитель Комиссии, является органом Агентства по принятию решений. Руководящий комитет действует в рамках ориентиров, даваемых Советом.
2. Руководящий комитет заседает на уровне министров обороны участвующих государств-членов или их представителей. На уровне министров обороны он заседает, как правило, не реже двух раз в год.
3. Глава Агентства созывает заседания Руководящего комитета и председательствует на них. Если участвующее государство-член обращается с соответствующим запросом, то Глава Агентства созывает заседание в течение одного месяца.
4. Глава Агентства может делегировать право председательствовать на заседаниях Руководящего комитета на уровне представителей министров обороны.
5. Руководящий комитет может заседать в специальных форматах (например, на уровне национальных директоров по научным исследованиям в сфере обороны, национальных директоров по вооружениям, лиц, ответственных за планирование обороны, или политических директоров по обороне).
6. В заседаниях Руководящего комитета принимают участие:
 - Директор Агентства или его представитель;
 - Председатель ВКЕС и национальный директор по вооружениям Страны-председателя Европейского Союза или их представители.
7. Руководящий комитет может решить пригласить по вопросам общего интереса:
 - Генерального секретаря Организации Североатлантического договора (НАТО);
 - ответственных лиц/председателей других договорных механизмов, организаций или группировок, работа которых представляет интерес для работы Агентства (таких как МоН, ЗЕГВ/ЗЕОВ, СОСВО);
 - когда уместно, представителей других третьих лиц.

Статья 9

Задачи и полномочия Руководящего комитета

1. В рамках ориентиров Совета, указанных в параграфе 1 статьи 4, Руководящий комитет:
 - 1.1. утверждает доклады, подлежащие представлению Совету;
 - 1.2. не позднее 31 декабря каждого года утверждает на основании проекта, представленного Главой Агентства, ежегодную программу работы Агентства на следующий год;

- 1.3. не позднее 31 декабря каждого года принимает общий бюджет Агентства в пределах, установленных финансовым рамочным планом Агентства, как он принят Советом;
 - 1.4. утверждает введение в действие в рамках Агентства проектов или программ ad hoc в соответствии со статьей 20;
 - 1.5. назначает Директора и его заместителя;
 - 1.6. принимает решения о том, что одно или несколько государств-членов могут поручить Агентству административное и финансовое управление некоторыми видами деятельности, относящимися к его компетенции, в соответствии со статьей 17;
 - 1.7. утверждает возможные рекомендации в адрес Совета или Комиссии;
 - 1.8. принимает внутренний регламент Агентства;
 - 1.9. может изменять финансовые положения по исполнению общего бюджета Агентства;
 - 1.10. может изменять правила и регламенты, подлежащие применению к сотрудникам, работающим на договорной основе, и к откомандированным национальным экспертам;
 - 1.11. определяет указанные в параграфе 4 статьи 1 технические и финансовые механизмы в отношении участия или выхода государств-членов;
 - 1.12. принимает ориентиры по ведению Главой Агентства переговоров о заключении административных договоренностей;
 - 1.13. утверждает договоренности ad hoc, указанные в параграфе 1 статьи 23;
 - 1.14. заключает указанные в параграфе 1 статьи 25 административные договоренности между Агентством и третьими лицами;
 - 1.15. утверждает ежегодные бухгалтерские счета и баланс;
 - 1.16. принимают любые иные уместные решения, касающиеся исполнения миссии Агентства.
2. Руководящий комитет принимает решения квалифицированным большинством. Голоса участвующих государств-членов взвешиваются в соответствии с параграфом 2 статьи 23 Договора о Евросоюзе. Решения, подлежащие принятию Руководящим комитетом квалифицированным большинством, должны получить в свою поддержку не менее двух третей голосов участвующих государств-членов. В голосовании принимают участие только представители участвующих государств-членов.
 3. Если представитель участвующего государства-члена в Руководящем комитете заявляет о том, что по важным соображениям национальной политики, которые будут им изложены, он намеревается возражать против решения, подлежащего принятию квалифицированным большинством, то голосование не проводится. Данный представитель может через Главу Агентства внести вопрос на рассмотрение Совета с тем, чтобы последний, когда уместно, дал ориентиры Руководящему комитету. Если этого не

происходит, то Руководящий комитет, постановляя квалифицированным большинством, может решить вынести вопрос на утверждение Совета. Совет постановляет единогласно.

4. Руководящий комитет по предложению Директора или участвующего государства-члена может принимать решение о создании:
 - а) комитетов, отвечающих за подготовку административных и бюджетных решений Руководящего комитета. Данные комитеты состоят из делегатов участвующих государств-членов и представителя Комиссии;
 - б) специализированных комитетов по специальным вопросам, относящимся к компетенции Агентства. Данные комитеты состоят из делегатов участвующих государств-членов и, если Руководящий комитет не примет иного решения, представителя Комиссии.
- Решение о создании данных комитетов четко указывает их мандат и срок их полномочий.

Статья 10

Директор

1. Директор, а также его заместитель назначаются Руководящим комитетом по предложению Главы Агентства сроком на три года. Руководящий комитет может санкционировать продление их полномочий на два года. Директор и его заместитель действуют под руководством Главы Агентства и при соблюдении решений, принятых Руководящим комитетом.
2. Директор при содействии своего заместителя принимает все необходимые меры с целью гарантировать эффективность и результативность работы Агентства. На него возлагается осуществление надзора и координации в отношении функциональных подразделений с целью обеспечить общую последовательность в работе последних. Он является руководителем персонала Агентства.
3. На Директора возлагаются следующие обязанности:
 - 3.1. заботиться о реализации ежегодной программы работы Агентства;
 - 3.2. подготавливать работу Руководящего комитета, в частности, проект ежегодной программы работы Агентства;
 - 3.3. обеспечивать тесное сотрудничество с подготовительными инстанциями Совета, особенно, с КОПБ и ВКЕС, и предоставлять им информацию;
 - 3.4. разрабатывать проект ежегодного общего бюджета, который будет представляться Руководящему комитету;
 - 3.5. составлять доклады, указанные в параграфе 2 статьи 4;
 - 3.6. подготавливать смету доходов и расходов и исполнять общий бюджет Агентства, а также бюджеты порученных Агентству проектов или программ *ad hoc*;
 - 3.7. текущее управление Агентством;

- 3.8. все аспекты безопасности;
- 3.9. все вопросы, касающиеся персонала.
4. В рамках программы работы и общего бюджета Агентства Директор уполномочен заключать контракты и нанимать персонал. Директор является распорядителем кредитов, ответственным за исполнение бюджетов, управляемых Агентством.
5. Директор отчитывается о своей управленческой деятельности перед Руководящим комитетом.
6. Директор является законным представителем Агентства.

Статья 11

Персонал

1. Персонал Агентства, включая Директора, состоит из сотрудников, работающих на договорной основе, и штатных сотрудников, нанимаемых среди кандидатов из всех участвующих государств-членов на как можно более широкой географической основе, и среди кандидатов из институтов Европейского Союза. Данные сотрудники отбираются Директором исходя из их компетентности и опыта посредством справедливых и прозрачных конкурсных процедур. Директор предварительно публикует детальное описание всех вакантных постов и критерии, применяемые к процессу отбора. Во всех случаях найм сотрудников ставит целью обеспечить Агентство услугами персонала, способности и эффективность которого находятся на самом высоком уровне.
2. Глава Агентства по предложению Директора и после консультации с Руководящим комитетом назначает в Агентстве персонал высшего ранга.
3. Персонал Агентства состоит из:
 - 3.1. сотрудников, нанятых непосредственно Агентством в рамках договоров на определенный срок среди граждан участвующих государств-членов. Совет единогласно утверждает Статут этих сотрудников. В течение года с момента принятия настоящего Совместного действия Руководящий комитет проверяет и, при необходимости, изменяет данный Статут;
 - 3.2. национальных экспертов, откомандированных участвующими государствами-членами, которым поручены либо посты в организационной структуре Агентства, либо определенные задачи и проекты. Совет, постановляя единогласно, определяет режим, подлежащий применению к данным экспертам. В течение года с момента принятия настоящего Совместного действия Руководящий комитет проверяет и, при необходимости, изменяет данный режим;
 - 3.3. служащих Сообществ, откомандированных в Агентство на определенный период и/или для специальных задач или проектов, в зависимости от потребностей.

ГЛАВА III

Бюджет и финансовая регламентация

Статья 12

Бюджетные принципы

1. Бюджеты, составляемые в евро, являются актами, которые предусматривают и санкционируют на каждый финансовый год все доходы и расходы, управляемые Агентством.
2. Включенные в бюджет ассигнования санкционируются на весь финансовый год, который начинается 1 января и заканчивается 31 декабря одного и того же года.
3. Каждый бюджет должен быть сбалансирован в доходах и расходах. Все доходы и расходы включаются в их совокупном размере в соответствующий бюджет без какого-либо взаимного погашения между ними.
4. Бюджет включает в себя разделенные ассигнования, которые состоят из ассигнований на обязательства и ассигнований на платежи, и неразделенные ассигнования.
5. Ассигнования на обязательства покрывают всю стоимость юридических обязательств, принимаемых в текущем финансовом году. В то же время, операции по обязательствам могут производиться в полном объеме или ежегодными очередями. Размер выделяемых ассигнований отражается в бухгалтерских счетах на основе юридических обязательств, принятых до 31 декабря.
6. Ассигнования на платежи покрывают платежи, которые вытекают из исполнения юридических обязательств, принятых в текущем финансовом году и /или предшествующих финансовых годах. Размер платежей отражается в бухгалтерских счетах на основе бюджетных обязательств, принятых до 31 декабря.
7. Доходы соответствующего финансового года включаются в счета финансового года на основе полученных в течение него сумм.
8. Все доходы и расходы должны исполняться путем их отнесения к одной из бюджетных статей и в пределах включенных в нее ассигнований.
9. Ассигнования используются в соответствии с принципами надлежащего финансового управления, то есть в соответствии с принципами экономии, производительности и эффективности.

Статья 13

Общий бюджет

1. До 30 июня каждого года Глава Агентства направляет Руководящему комитету суммарную оценку проекта общего бюджета на следующий год при строгом соблюдении пределов, установленных финансовым рамочным планом.

2. До 30 сентября каждого года Глава Агентства предлагает Руководящему комитету проект бюджета, который содержит:
 - а) ассигнования, признанные необходимыми:
 - i) для покрытия расходов на функционирование, на персонал и на проведение заседаний Агентства;
 - ii) в целях получения внешних советов, в частности, оперативных анализов, которые требуются Агентству для выполнения своих задач и проведения специальных мероприятий в сфере научных исследований и технологий, в частности, анализов предварительной осуществимости и анализов случаев технического характера в интересах всех участвующих государств-членов;
 - б) прогноз доходов, необходимых для покрытия расходов.
3. Руководящий комитет следит за тем, чтобы указанные в подпункте «ii» пункта «а» параграфа 2 ассигнования представляли значительную долю от всех предусмотренных в параграфе 2 ассигнований. Данные ассигнования должны соответствовать реальным потребностям и обеспечивать возможность Агентству играть оперативную роль.
4. Проект общего бюджета сопровождается подробным штатным расписанием и точными обосновывающими документами.
5. Руководящий комитет единогласно может принять решение о том, что проект общего бюджета также будет включать специальный проект или специальную программу, когда подобная мера со всей очевидностью отвечает интересам всех участвующих государств-членов.
6. Ассигнования специализируются по разделам и главам, которые группируют расходы согласно их характеру или назначению и подразделяются, по мере необходимости, на статьи.
7. Каждый раздел может включать главу под названием «Предварительные ассигнования». Подобные ассигнования включаются в эту главу, когда существует неопределенность, основанная на серьезных мотивах, относительно размера необходимых ассигнований или возможности реализации включенных ассигнований.
8. Доходы состоят из:
 - а) разнообразных поступлений;
 - б) взносов, подлежащих оплате государствами-членами, участвующими в Агентстве, согласно коэффициенту валового национального дохода (ВНД).

Проект общего бюджета предусматривает структуру приема доходов с целевым назначением, а также, насколько возможно, их размер.
9. Руководящий комитет принимает проект общего бюджета до 31 декабря каждого года в пределах финансового рамочного плана Агентства. В данном контексте в Руководящем комитете председательствует либо Глава Агентства,

либо представитель, назначенный им с этой целью из числа сотрудников Генерального секретариата Совета, либо один из членов Руководящего комитета, получивший от Главы Агентства соответствующее приглашение. Директор объявляет о принятии бюджета и уведомляет о нем участвующие государства-члены.

10. Если к началу финансового года проект общего бюджета не был принят, то расходы могут производиться ежемесячно по главам или в соответствии с другими подразделениями бюджета в пределах одной двенадцатой ассигнований, включенных в бюджет на предыдущий финансовый год, при условии, что такая мера не должна приводить к предоставлению в распоряжение Агентства ассигнований, превышающих одну двенадцатую тех, которые предусмотрены в подготавливаемом проекте общего бюджета. Руководящий комитет, постановляя квалифицированным большинством, по предложению Директора может санкционировать расходы, превышающие одну двенадцатую. Директор может запрашивать взносы, необходимые для покрытия расходов, санкционированных на основании данного положения; эти взносы подлежат оплате в течение тридцати дней с момента рассылки запроса о взносах.

Статья 14

Коррекционные бюджеты

1. В случае неизбежных, исключительных или непредвиденных обстоятельств Директор может предложить проект коррекционного бюджета в пределах, установленных финансовым рамочным планом.
2. Подготовка, предложение, принятие коррекционного бюджета и уведомление о нем осуществляются согласно такой же процедуре, какая предусмотрена для общего бюджета, в пределах, установленных финансовым рамочным планом. Руководящий комитет постановляет, должным образом учитывая неотложность ситуации.
3. Когда пределы, установленные финансовым рамочным планом, признаны недостаточными ввиду исключительных и непредвиденных обстоятельств, Руководящий комитет, также полностью учитывая правила, изложенные в параграфах 2 и 3 статьи 13, представляет коррекционный бюджет в целях его принятия Советом, который постановляет единогласно.

Статья 15

Доходы с целевым назначением

1. Для покрытия иных расходов помимо тех, которые предусмотрены в подпункте «i» пункта «а» параграфа 2 статьи 13, Агентство может получать в свой общий бюджет в качестве доходов с целевым назначением, предназначенных для специальных целей, финансовые взносы:

- а) из общего бюджета Европейского Союза в конкретных случаях, при строгом соблюдении применимых к нему правил, процедур и процессов принятия решений;
 - б) от государств-членов, третьих государств или иных третьих лиц.
2. Доходы с целевым назначением могут использоваться только в специальных целях, для которых они предназначены.

Статья 16

Взносы и платежи

1. Определение взносов, когда подлежит применению коэффициент ВНД.
 - 1.1. Когда подлежит применению коэффициент ВНД, распределение взносов между государствами-членами, у которых они запрошены, устанавливается согласно коэффициенту валового национального продукта, как этот коэффициент определен в параграфе 3 статьи 28 Договора о Евросоюзе, и в соответствии с Решением 2000/597/ЕС, Евратом Совета от 29 сентября 2000 г. о системе собственных ресурсов Европейских сообществ или любым другим принятым вместо него решением Совета.
 - 1.2. В качестве данных, необходимых для исчисления размера каждого взноса, выступают те, которые содержатся в столбце под названием «Собственные ресурсы ВНД» таблицы «Сводные данные о финансировании общего бюджета по типу собственных ресурсов и по государствам-членам», приложенной к последнему бюджету, принятому Европейскими сообществами. Взнос каждого государства-члена, у которого он запрошен, соответствует доле ВНД этого государства-члена в совокупном ВНД государств-членов, у которых запрошен взнос.
2. График выплаты взносов.
 - 2.1. Участвующие государства-члены уплачивают взносы, предназначенные для финансирования общего бюджета, тремя равными очередями до 15 февраля, 15 июня и 15 октября соответствующего финансового года.
 - 2.2. Когда принимается коррекционный бюджет, требуемые взносы уплачиваются соответствующими государствами-членами в течение шестидесяти дней с момента рассылки запроса о взносах.
 - 2.3. Каждое государство-член принимает на себя банковские расходы, связанные с уплатой его взносов.

Статья 17

Управление Агентством расходами от имени государств-членов

1. Руководящий комитет по предложению Директора или любого государства-члена может принять решение, позволяющее государствам-членам

поручать Агентству на договорной основе административное и финансовое управление некоторыми видами деятельности, относящимися к его компетенции.

2. В своем решении Руководящий комитет может разрешить Агентству заключать контракты от имени определенных государств-членов. Он может разрешить Агентству досрочно собирать у этих государств-членов фонды, необходимые для исполнения заключенных контрактов.

Статья 18

Исполнение общего бюджета

1. Финансовые положения, подлежащие применению к общему бюджету Агентства, принимает Совет, постановляя единогласно. В течение года с момента принятия настоящего Совместного действия Руководящий комитет проверяет и, если необходимо, изменяет эти положения.
2. По предложению Директора Руководящий комитет, при необходимости, утверждает порядок применения, относящийся к исполнению и контролю общего бюджета, особенно, в том, что касается публичных сделок, без ущерба соответствующим правилам Сообщества.
Руководящий комитет заботится, в частности, о том, чтобы должным образом учитывались надежность снабжения и соблюдение обязанностей в сфере военной тайны и прав на интеллектуальную собственность.
3. Указанные в настоящей статье финансовые положения и правила не применяются к проектам и программам *ad hoc*, предусмотренным в статьях 20 и 21.

Статья 19

Первоначальный бюджет 2004 г. и бюджет 2005 г.

1. В качестве первоначального общего бюджета на 2004 финансовый год, предназначенного для оплаты расходов по подготовке к введению в строй Агентства, выступает бюджет, содержащийся в финансовой карточке, которая должна прилагаться к Совместному действию.
Первый финансовый год начинается на следующий день после вступления в силу настоящего Совместного действия.
2. Первоначальный общий бюджет финансируется за счет взносов участвующих государств-членов, подлежащих оплате как можно скорее и, при любых обстоятельствах, не позднее сорока пяти дней с момента рассылки запросов о взносах Главой Агентства / Генеральным секретарем Совета Европейского Союза.
3. Общий бюджет на 2005 финансовый год принимает Руководящий комитет после одобрения Совета, постановляющего единогласно.

ГЛАВА IV

Проекты или программы *ad hoc* и корреспондирующие бюджеты

Статья 20

Утверждение проектов или программ *ad hoc* и корреспондирующих бюджетов *ad hoc* (категория А)

1. Одно или несколько участвующих государств-членов или Директор могут представить Руководящему комитету проект или программу *ad hoc*, относящиеся к компетенции Агентства, что предполагает присоединение к этому проекту или этой программе всех участвующих государств-членов. Руководящий комитет информируется о возможном бюджете *ad hoc*, корреспондирующим предложенному проекту или предложенной программе, а также о возможных взносах третьих лиц.
2. Все участвующие государства-члены, в принципе, делают свой взнос. Они сообщают Директору о своих намерениях по этому поводу.
3. Руководящий комитет утверждает введение в действие проекта или программы *ad hoc*.
4. По предложению Директора или любого участвующего государства-члена Руководящий комитет может принять решение о создании комитета, уполномоченного осуществлять надзор за управлением проектом или программой *ad hoc* и за их реализацией. Данный комитет состоит из делегатов каждого делающего взносы государства-члена и, когда Сообщество делает взносы в соответствующий проект или соответствующую программу, из представителя Комиссии. Решение Руководящего комитета четко определяет мандат комитета и срок его существования.
5. Применительно к проекту или программе *ad hoc* делающие взносы государства-члены в рамках заседаний Руководящего комитета утверждают:
 - a) правила управления проектом или программой;
 - b) когда уместно, бюджет *ad hoc*, корреспондирующий проекту или программе, коэффициент распределения взносов и необходимые правила претворения в жизнь;
 - c) участие третьих лиц в комитете, предусмотренном в параграфе 4. Их участие не наносит ущерба самостоятельности Европейского Союза в принятии решений.
6. Когда Сообщество делает взносы в проект или программу *ad hoc*, Комиссия принимает участие в принятии решений, указанных в параграфе 5, полностью соблюдая при этом процедуры принятия решений, подлежащие применению к общему бюджету Европейского Союза.

Статья 21

Утверждение проектов или программ *ad hoc* и корреспондирующих бюджетов *ad hoc* (категория В)

1. Одно или несколько участвующих государств-членов могут проинформировать Руководящий комитет о своем намерении ввести в действие проект или программу *ad hoc*, относящиеся к компетенции Агентства, и, когда уместно, установить корреспондирующий бюджет *ad hoc*. Руководящий комитет информируется о возможном бюджете *ad hoc*, корреспондирующим предложенному проекту или предложенной программе, и, если уместно, о данных в отношении человеческих ресурсов, выделяемых на этот проект или эту программу, а также о возможных взносах третьих лиц.
2. С целью максимально увеличить возможности сотрудничества все участвующие государства-члены своевременно информируются об этом проекте или этой программе *ad hoc*, в том числе об условиях расширения круга их участников таким образом, чтобы каждое участвующее государство-член при желании могло заявить о своем интересе в присоединении к этому проекту или этой программе. Кроме того, автор (авторы) проекта или программы прилагает(-ют) усилия к тому, чтобы привлечь к участию как можно большее число государств-членов. Участие будет устанавливаться в каждом конкретном случае авторами.
3. Проект или программа *ad hoc* в таком случае признается в качестве проекта или программы Агентства, если только Руководящий комитет не примет иного решения в течение одного месяца с момента получения предусмотренной в параграфе 1 информации.
4. Любое участвующее государство-член, которое впоследствии пожелает принять участие в проекте или программе *ad hoc*, уведомляет о своем намерении делающие взносы государства-члены. В течение двух месяцев после получения этого уведомления делающие взносы государства-члены по общему согласию принимают решение об участии заинтересованного государства-члена, должным образом учитывая условия, зафиксированные в момент информирования участвующих государств-членов о проекте или программе.
5. Делающие взносы государства-члены принимают по общему согласию решения, необходимые для введения в действие и претворения в жизнь проекта или программы *ad hoc*, а также, когда уместно, о составлении корреспондирующего бюджета. Когда Сообщество делает взносы в этот проект или эту программу, Комиссия участвует в принятии решений, указанных в настоящем параграфе, при строгом соблюдении процедур принятия решений, подлежащих применению к общему бюджету Европейского Союза. Делающие взносы государства-члены обеспечивают Руководящий комитет надлежащей информацией о развитии проекта или программы.

Статья 22

Взносы из общего бюджета Европейского Союза в бюджеты *ad hoc*

Из общего бюджета Европейского Союза могут делаться взносы в бюджеты *ad hoc*, которые были составлены в целях проектов или программ *ad hoc*, указанных в статьях 20 и 21.

Статья 23

Участие третьих лиц

1. Третьи лица могут делать взносы в определенные проекты или программы *ad hoc*, подготовленные в соответствии со статьями 20 или 21, и в корреспондирующие бюджеты. Руководящий комитет, постановляя квалифицированным большинством, утверждает, когда уместно, договоренности *ad hoc* между Агентством и третьими лицами в отношении каждого проекта или каждой программы.
2. В отношении проектов, составленных на основании статьи 20, делающие взносы государства-члены в рамках заседания Руководящего комитета утверждают вместе с заинтересованными третьими лицами любые полезные условия по поводу взноса последних.
3. В отношении проектов, составленных на основании статьи 21, делающие взносы государства-члены устанавливают вместе с заинтересованными третьими лицами любые полезные условия по поводу взноса последних.
4. Когда Сообщество делает взнос в проект или программу *ad hoc*, Комиссия участвует в принятии указанных в параграфах 2 и 3 решений.

ГЛАВА V

Отношения с комиссией

Статья 24

Привлечение к работе Агентства

1. Комиссия является членом без права голоса Руководящего комитета и в полной мере привлекается к работе Агентства.
2. От имени Сообщества Комиссия также может участвовать в проектах или программах Агентства.
3. Агентство устанавливает необходимые административные договоренности и рабочие отношения с Комиссией, особенно, в целях обмена опытом и советами в тех сферах, где деятельность Сообщества затрагивает миссию Агентства, или где деятельность Агентства связана с деятельностью Сообщества.
4. Договоренности, необходимые для оплаты в конкретных случаях взносов из общего бюджета Европейского Союза согласно статьям 15 и 22, устанавли-

ливаются по взаимному согласию между Агентством и Комиссией или по взаимному согласию между делающими взносы государствами-членами и Комиссией.

ГЛАВА VI

Отношения с третьими государствами, организациями и учреждениями

Статья 25

Отношения с третьими государствами, организациями и учреждениями

1. В целях исполнения своей миссии Агентство может заключать административные договоренности с третьими государствами, организациями и учреждениями. Эти договоренности, в частности имеют своим предметом:
 - a) принципы отношений между Агентством и третьими лицами;
 - b) положения в целях проведения консультаций по вопросам, связанным с работой Агентства;
 - c) вопросы безопасности.В этом контексте Агентство уважает единый институциональный механизм Европейского Союза, а также его самостоятельность в принятии решений. Каждая из этих договоренностей заключается Руководящим комитетом после одобрения Совета, постановляющего единогласно.
2. Агентство устанавливает тесные рабочие отношения с соответствующими органами СОСВО, с рамочным соглашением МоН и с ЗЕГВ/ЗЕОВ в целях инкорпорации этих элементов или восприятия у них принципов и практики, в зависимости от случая, в удобное время и по взаимному согласию.
3. Взаимная прозрачность и последовательное развитие в сфере потенциалов обеспечиваются путем применения процедур МРП. Другие рабочие отношения, устанавливаемые между Агентством и соответствующими инстанциями НАТО, определяются в рамках административных договоренностей, как они предусмотрены в параграфе 1, при строгом соблюдении рамок сотрудничества и консультаций, установленных между Европейским Союзом и НАТО.
4. Агентство уполномочено устанавливать рабочие отношения с иными организациями и учреждениями помимо тех, которые упомянуты в параграфах 2 и 3, с целью облегчить их возможное участие в проектах и программах в рамках договоренностей, предусмотренных в параграфе 1.
5. С целью облегчить возможное участие третьих государств в специальных проектах и программах в рамках договоренностей, предусмотренных в параграфе 1, Агентство уполномочено устанавливать рабочие отношения с данными третьими государствами.

6. Государствам-членам ЗЕГВ, не входящим в состав Европейского Союза⁴², гарантируется как можно большая прозрачность в отношении специальных проектов и программ Агентства с целью их возможного участия. Для этого учреждается Консультативный комитет, который служит местом обмена мнениями и информацией по вопросам общего интереса, относящимся к миссии Агентства. В данном Комитете председательствует Директор или его представитель. Комитет включает по одному представителю от каждого участвующего государства-члена и одного представителя Комиссии, а также представителей государств-членов ЗЕГВ, которые не входят в состав Европейского Союза, согласно условиям, которые будут установлены вместе с ними.
7. Государства-члены НАТО, не входящие в состав Европейского Союза, по их просьбе также могут участвовать в предусмотренном в параграфе 6 Консультативном комитете согласно условиям, которые будут установлены вместе с ними.
8. Предусмотренный в параграфе 6 Консультативный комитет может также служить местом диалога с иными третьими лицами по определенным вопросам общего интереса, относящимся к компетенции Агентства, и содействовать их полному информированию о новых мероприятиях, касающихся вопросов общего интереса, и о возможностях будущего сотрудничества.

ГЛАВА VII

Прочие положения

Статья 26

Привилегии и иммунитеты

Привилегии и иммунитеты, необходимые для выполнения задач Агентства, его Директора и его персонала, предусматриваются в соглашении, заключаемом между участвующими государствами-членами:

Статья 27

Условие о пересмотре

В целях возможного пересмотра Советом настоящего Совместного действия Глава Агентства представляет Руководящему комитету доклад об ее претворении в жизнь не позднее трех лет с момента ее вступления в силу или при вступлении в силу Договора, устанавливающего Конституцию для Европы; в качестве даты представления доклада будет избрана более ранняя из числа вышеуказанных.

⁴² Норвегия и Турция. — Прим. Перев.

Статья 28

Юридическая ответственность

1. Договорная ответственность Агентства регулируется законодательством, применимым к соответствующему договору.
2. Индивидуальная ответственность персонала перед Агентством регулируется соответствующими правилами, применимыми к Агентству.

Статья 29

Доступ к документам

По предложению Директора Руководящий комитет принимает правила о доступе общественности к документам Агентства с учетом принципов и пределов, определенных в Регламенте (ЕС) № 1049/2001 Европейского парламента и Совета от 30 мая 2001 г. о доступе общественности к документам Европейского парламента, Совета и Комиссии.

Статья 30

Безопасность

1. Агентство применяет регламент безопасности Совета, установленный в Решении 2001/264/ЕС.
2. Агентство обеспечивает надлежащий уровень безопасности и быстроты в своих внешних коммуникациях.

Статья 31

Лингвистический режим

Лингвистический режим Агентства устанавливает Совет, постановляя единогласно.

Статья 32

Переходные положения

ГС/ВП принимает меры, необходимые для практического создания Агентства. С этой целью он может также осуществлять полномочия, предоставленные настоящим Совместным действием Директору, вплоть до назначения последнего.

Статья 33

Настоящее Совместное действие вступает в силу со дня ее принятия.

Статья 34

Настоящее Совместное действие подлежит опубликованию в Официальном журнале Европейского Союза.

Совершено в Брюсселе 12 июля 2004 г.

Рамочное решение Совета 2005/222/ЮВД от 24 февраля 2005 г. об атаках на информационные системы⁴³

СОВЕТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА,

Руководствуясь Договором о Европейском Союзе и, в частности, его статьей 29, пунктом «а» параграфа 1 его статьи 30, пунктом «е» параграфа 1 его статьи 31 и пунктом «b» параграфа 2 его статьи 34,

На основании предложения Комиссии,

С учетом заключения Европейского парламента,

Принимая во внимание нижеследующее:

(1) Настоящее Рамочное решение ставит целью усилить сотрудничество между судебными и другими компетентными органами, в том числе между полицейскими и иными специализированными службами, уполномоченными осуществлять применение законов в государствах-членах, посредством сближения их уголовно-правовых норм, которыми устанавливается ответственность за совершение атак на информационные системы.

(2) Было констатировано, что информационные системы подвергаются атакам, в частности, со стороны организованной преступности, и что растет беспокойство перед лицом возможности террористических атак на информационные системы, выступающие составной частью критической инфраструктуры государств-членов⁴⁴. Подобная ситуация угрожает сорвать процесс создания более безопасного информационного общества и формирования пространства свободы, безопасности и правосудия, и, таким образом, требует реакции на уровне Европейского Союза.

(3) Действенный ответ на эти угрозы предполагает наличие всестороннего подхода к вопросам безопасности сетей и информации, как это было подчеркнуто в Европейском плане действий⁴⁵, в Сообщении Комиссии под названием «Безопасность сетей и информации: предложение европейского политического подхода» и в Резолюции Совета от 28 января 2002 г. «Об общем подходе и специальных мероприятиях в сфере безопасности сетей и информации».

(4) Необходимость в усилении внимания к проблемам, связанным с информационной безопасностью, и в оказании практической помощи также была подчеркнута в Резолюции Европейского парламента от 5 сентября 2001 г.

⁴³ Journal officiel de l'Union européenne L 69 du 16.3.2005, p. 67. Перевод А.О. Четверикова.

⁴⁴ «Критическая инфраструктура» — оборудование и иные технические средства, которые имеют принципиальное значение для государства и сбой в функционировании которых может повлечь крайне негативные последствия: инфраструктура вооруженных сил, энергетическая инфраструктура, включая управление АЭС и иными ядерными объектами, и др. — *Прим. Перев.*

⁴⁵ План действий по внедрению информационных технологий в общественную жизнь на территории Европейского Союза — созданию «электронной Европы» (eEurope). — *Прим. Перев.*

(5) Значительные пробелы и различия в законодательствах государств-членов в этой сфере способны затормозить борьбу с организованной преступностью и терроризмом и могут осложнить эффективное судебное и полицейское сотрудничество в случае атак на информационные системы. Поскольку современные информационные системы являются транснациональными и не знают границ, данные атаки часто имеют трансграничное измерение и, тем самым, выдвигают на передний план неотложную потребность в осуществлении сближения уголовного права в этой сфере.

(6) «План действий Совета и Комиссии, посвященный оптимальным способам реализации положений Амстердамского договора о формировании пространства свободы, безопасности и правосудия»; Европейский совет на своих заседаниях в Тампере 15 и 16 октября 1999 г. и в Санта-Мария-да-Фейра 19 и 20 июня 2000 г., Комиссия в своей Сводной таблице⁴⁶ и Европейский парламент в своей Резолюции от 19 мая 2000 г. указывают или призывают принять законодательные меры против преступности, использующей передовые технологии, включая установление общих определений, общих оснований уголовной ответственности и общих санкций.

(7) Необходимо дополнить работу, проведенную международными организациями, в частности, работу Совета Европы по сближению уголовного права и работу «Большой восьмерки» по трансграничному сотрудничеству в сфере преступности, использующей передовые технологии, путем выдвижения общего подхода в этой сфере на уровне Европейского Союза. Данный призыв получил более обстоятельное выражение в адресованном Совету, Европейскому парламенту, Европейскому экономическому и социальному комитету и Комитету регионов Сообщении Комиссии под названием «Создать более безопасное информационное общество путем усиления безопасности информационных инфраструктур и борьбы с киберпреступностью».

(8) Следует провести сближение уголовно-правовых норм, относящихся к атакам на информационные системы, с целью гарантировать как можно более эффективное полицейское и судебное сотрудничество применительно к преступлениям, связанным с этим видом атак, и внести вклад в борьбу с организованной преступностью и терроризмом.

(9) Все государства-члены ратифицировали Конвенцию Совета Европы от 28 января 1981 г. «О защите частных лиц в отношении автоматизированной обработки данных личного характера». Данные личного характера, обрабатываемые в контексте реализации настоящего Рамочного решения, должны защищаться в соответствии с принципами, установленными названной Конвенцией.

(10) Чтобы обеспечить последовательное применение настоящего Рамочного решения в государствах-членах, требуются общие определения в этой сфере,

⁴⁶ «Сводная таблица» — регулярно обновляемый документ, в котором указываются принятые, обсуждаемые и планируемые меры Союза в сфере «пространства свободы, безопасности и правосудия». — *Прим. Перег.*

особенно, в отношении информационных систем и компьютеризированных данных.

(11) Необходимо выработать общий подход к составным элементам уголовных правонарушений путем введения общих составов преступлений: незаконный доступ к информационной системе, нарушение неприкосновенности системы и нарушение неприкосновенности данных.

(12) Для борьбы с преступностью в сфере вычислительной техники государствам-членам надлежит обеспечивать эффективное судебное сотрудничество применительно к преступлениям, в основе которых лежат категории деяний, предусмотренные статьями 2, 3, 4 и 5.

(13) Важно не допускать свехкриминализации⁴⁷, особенно, в отношении малозначительных дел, а равно привлечения к уголовной ответственности обладателей прав и уполномоченных лиц⁴⁸.

(14) Необходимо, чтобы государства-члены предусмотрели санкции в целях наказания за совершение атак на информационные системы. Эти санкции должны быть эффективными, соразмерными и обладать предупредительным эффектом.

(15) Уместно предусмотреть более суровые наказания в тех случаях, когда атака на информационную систему предпринимается в рамках преступной организации, как это понятие определено в Совместном действии 98/733/ЮВД Совета от 21 декабря 1998 г. «О признании уголовно-наказуемым деянием участие в преступной организации на территории государств-членов Европейского Союза»⁴⁹. Аналогичным образом, следует предусмотреть более суровые наказания в случаях, когда подобная атака причинила серьезный ущерб или явилась посягательством на существенные интересы.

(16) Следует также предусмотреть меры сотрудничества государств-членов с целью обеспечить эффективное противодействие атакам на информационные системы. Соответственно, государства-члены в целях обмена информацией должны использовать существующую сеть оперативных контактных пунктов, предусмотренных Рекомендацией Совета от 25 июня 2001 г. «О контактных пунктах, обеспечивающих круглосуточную службу в целях борьбы с преступностью, связанной с высокими технологиями».

(18) Поскольку цели настоящего Рамочного решения, а именно, гарантировать, чтобы атаки на информационные системы сопровождалась во всех

государствах-членах эффективными, соразмерными и обладающими пре-

⁴⁷ «Свехкриминализация» — установление неоправданно широких оснований уголовной ответственности, признание в качестве преступных тех категорий деяний, которые на деле не представляют реальной общественной опасности. — *Прим. Перев.*

⁴⁸ Обладателей прав на информационную систему и иных лиц, которым доступ к информационным системам разрешен действующим законодательством. — *Прим. Перев.*

⁴⁹ В соответствии с используемой в сборнике терминологией использованный переводчиком термин «общая акция» заменен на термин «совместное действие». — *Прим. Ред.*

дупредительным эффектом уголовно-правовыми санкциями, и обеспечить улучшение и поощрение судебного сотрудничества путем устранения потенциальных затруднений, не могут быть достигнуты в достаточной степени государствами-членами ввиду того, что нормы должны быть общими и взаимно совместимыми, и поскольку указанные цели, следовательно, могут быть лучше достигнуты на уровне Европейского Союза, последний может принять меры в соответствии с принципом субсидиарности, предусмотренным в статье 5 Договора об учреждении Европейского сообщества. В соответствии с принципом пропорциональности, как он сформулирован в упомянутой статье, настоящее Рамочное решение не выходит за рамки того, что необходимо для достижения указанных целей.

(19) Настоящее Рамочное решение соблюдает основные права и принципы, признанные в статье 6 Договора о Европейском Союзе и отраженные в Хартии Европейского Союза об основных правах, в частности, в ее главах II и VI,

ПРИНЯЛ НАСТОЯЩЕЕ РАМОЧНОЕ РЕШЕНИЕ:

Статья 1

Определения

В целях настоящего Рамочного решения:

- a) под «информационной системой» понимаются любое изолированное приспособление либо группа взаимосвязанных или объединенных приспособлений, которое обеспечивает либо один или несколько элементов которой обеспечивают в соответствии с программой автоматизированную обработку компьютеризированных данных, а также компьютеризированные данные, хранимые, обрабатываемые, извлекаемые или передаваемые этими приспособлениями в целях своего функционирования, своего использования, своей защиты и своего технического обслуживания;
- b) под «компьютеризированными данными» понимается любое представление фактов, информации или понятий в форме, пригодной для обработки посредством информационной системы, в том числе программа, позволяющая этой системе исполнять какую-либо функцию;
- c) под «юридическим лицом» понимается любое образование, за которым такой статус признает действующее право, за исключением государств или других публично-правовых образований при осуществлении ими прерогатив публичной власти, и за исключением публично-правовых международных организаций;
- d) под «неправомерным» понимаются доступ или нарушение неприкосновенности, не санкционированные собственником или другим обладателем прав на систему или на часть системы либо не предусмотренные национальным законодательством.

Статья 2

Незаконный доступ к информационным системам

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы умышленный неправомерный доступ ко всей информационной системе или к любой ее части подлежали наказанию в качестве уголовного преступления, по крайней мере, в тех случаях, когда деяния не имеют малозначительного характера.
2. Государства-члены могут принять решение о том, что предусмотренные в параграфе 1 деяния подлежат наказанию в качестве уголовного преступления только в случае нарушения мер безопасности⁵⁰.

Статья 3

Нарушение неприкосновенности системы

Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы умышленное серьезное расстройство или умышленная приостановка функционирования информационной системы путем введения, передачи, повреждения, стирания, ухудшения, изменения, устранения компьютеризированных данных или путем лишения доступа к ним подлежали наказанию в качестве уголовного преступления, если действие совершено неправомерно, по крайней мере, в тех случаях, когда деяния не имеют малозначительного характера.

Статья 4

Нарушение неприкосновенности данных

Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы умышленное стирание, повреждение, ухудшение, изменение, устранение компьютеризированных данных в информационной системе или лишение доступа к ним подлежали наказанию в качестве уголовного преступления, если действие совершено неправомерно, — по крайней мере, в тех случаях, когда деяния не имеют малозначительного характера.

Статья 5

Подстрекательство, помощь, пособничество и покушение

1. Государства-члены принимают необходимые меры к тому, чтобы сделать наказуемым подстрекательство к совершению или оказание помощи совершению любого из преступлений, предусмотренных статьями 2, 3 и 4, и пособничество этим преступлениям.
2. Государства-члены обеспечивают наказуемость покушения на совершение преступлений, предусмотренных статьями 2, 3 и 4.
3. Государства-члены могут решить не применять параграф 2 к преступлениям, предусмотренным статьей 2.

⁵⁰ Имеются в виду меры защиты информационной системы от несанкционированного доступа и использования (коды, пароли и др.). — *Прим. Перев.*

Статья 6

Санкции

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы предусмотренные статьями 2, 3, 4 и 5 преступления подлежали уголовно-правовым санкциям, которые являются эффективными, соразмерными и обладают предупредительным эффектом.
2. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы предусмотренные статьями 3 и 4 преступления в качестве максимального наказания подлежали лишению свободы сроком, по меньшей мере, от одного до трех лет.

Статья 7

Отягчающие обстоятельства

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы преступления, предусмотренные параграфом 2 статьи 2, статьями 3 и 4, в качестве максимального наказания подлежали лишению свободы сроком, по меньшей мере, от двух до пяти лет, когда они совершены в рамках преступной организации в значении Совместного действия 98/733/ЮВД, независимо от указанного в ней наказания⁵¹.
2. Государства-члены могут применять указанные в параграфе 1 меры и в тех случаях, когда соответствующее преступление причинило серьезный ущерб или явилось посягательством на существенные интересы.

Статья 8

Ответственность юридических лиц

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы юридические лица могли привлекаться к ответственности за преступления, предусмотренные статьями 2, 3, 4 и 5, совершенные их пользу всяким лицом, которое действует индивидуально или в качестве члена органа соответствующего юридического лица и занимает внутри этого юридического лица руководящее положение в силу одного из следующих оснований:
 - a) способность выступать представителем юридического лица, или
 - b) наличие полномочий принимать решения от имени юридического лица, или
 - c) наличие полномочий осуществлять контроль внутри юридического лица.
2. Помимо случаев, предусмотренных в параграфе 1, государства-члены обеспечивают, чтобы юридическое лицо могло привлекаться к ответственности, если отсутствие наблюдения или контроля со стороны указанного в параграфе 1 лица сделало возможным совершение лицом, находящимся

⁵¹ Согласно упомянутому нормативному акту одним из условий признания организации в качестве преступной является тот факт, что она создана для совершения преступлений, караемых в соответствующем государстве лишением свободы сроком до 4 лет или более суровым наказанием. — *Прим. Перег.*

у него в подчинении, любого из предусмотренных в статьях 2, 3, 4 и 5 преступлений в пользу данного юридического лица.

3. Ответственность юридического лица согласно параграфам 1 и 2 не исключает уголовного преследования физических лиц, выступающих исполнителями, подстрекателями или пособниками в совершении преступлений, предусмотренных статьями 2, 3, 4 и 5.

Статья 9

Санкции в отношении юридических лиц

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы юридическое лицо, признанное ответственным согласно параграфу 1 статьи 8, подлежало эффективным, соразмерным и обладающим предупредительным эффектом наказаниям, которые включают уголовно-правовые или иные штрафы и, возможно, другие санкции, такие как:
 - a) меры, влекущие за собой лишение права получать льготы или помощь со стороны публичной власти;
 - b) меры, влекущие за собой временный или постоянный запрет осуществлять коммерческую деятельность;
 - c) помещение под судебный надзор;
 - d) роспуск в судебном порядке.
2. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить, чтобы юридическое лицо, привлекаемое к ответственности согласно параграфу 2 статьи 8, подлежало эффективным, соразмерным и обладающим предупредительным эффектом наказаниям и мерам.

Статья 10

Юрисдикция

1. Государства-члены устанавливают свою юрисдикцию в отношении преступлений, предусмотренных статьями 2, 3, 4 и 5, когда преступление было совершено:
 - a) полностью или частично на их территории, или
 - b) кем-либо из их граждан, или
 - c) в пользу юридического лица, чье местонахождение расположено на их территории.
2. При установлении своей юрисдикции в соответствии с пунктом «а» параграфа 1 государства-члены обеспечивают, чтобы она охватывала случаи, когда:
 - субъект преступления при его совершении физически находился на территории государства-члена, даже если преступление не направлено против информационной системы, расположенной на территории последнего, или
 - преступление направлено против информационной системы, расположенной на территории государства-члена, даже если субъект преступления физически не находился на этой территории.

3. Если государство-член на основании своего законодательства еще не производит экстрадиции или передачи собственных граждан⁵², то оно принимает необходимые меры по установлению своей юрисдикции в отношении преступлений, предусмотренных статьями 2, 3, 4 и 5, и, при необходимости, по проведению уголовного преследования в отношении субъектов данных преступлений, когда последние совершены кем-либо из граждан этого государства-члена за пределами его территории.
4. Если преступление относится к юрисдикции нескольких государств-членов, и каждое из них на законных основаниях может возбудить уголовное преследование по одним и тем же фактам, то заинтересованные государства-члены сотрудничают друг с другом в решении вопроса о том, какое из них будет преследовать субъектов преступления, с целью, если возможно, обеспечить централизацию процедуры в одном из данных государств-членов. С этой целью государства-члены вправе использовать любой орган или механизм, учрежденный в рамках Европейского Союза для содействия сотрудничеству судебных органов и развития координации их мероприятий. Последовательно могут приниматься во внимание следующие элементы привязки⁵³:
 - государством-членом⁵⁴ является то, на чьей территории были совершены преступления, в соответствии с пунктом «а» параграфа 1 и параграфом 2;
 - государством-членом является то, чьим гражданином является субъект преступления;
 - государством-членом является то, где был обнаружен субъект преступления.
5. Государство-член может решить не применять сформулированное в пунктах «b» и «с» параграфа 1 правило юрисдикции либо применять его только в отношении особых ситуаций или обстоятельств.
6. Если государства-члены решают использовать параграф 5, то они информируют об этом Генеральный секретариат Совета и Комиссию, указывая в необходимых случаях особые ситуации или обстоятельства, в которых применяется их решение.

Статья 11

Обмен информацией

1. В целях обмена информацией о преступлениях, предусмотренных статьями 2, 3, 4 и 5, и в соответствии с правилами, регулирующими защиту данных, государства-члены используют существующую сеть

⁵² «Передача» — упрощенный порядок принудительного возврата физических лиц для привлечения их к уголовной ответственности на территории заинтересованного государства. Предусмотрена Рамочным решением 2002/584/ЮВД Совета от 13 июня 2002 г. «О европейском ордере на арест и процедурах передачи лиц между государствами-членами». — *Прим. Перев.*

⁵³ «Элементы привязки» — факторы, исходя из которых должен разрешаться конфликт юрисдикций между разными государствами-членами. — *Прим. Перев.*

⁵⁴ Имеется в виду государство-член, уполномоченное сконцентрировать в своих руках уголовное преследование. — *Прим. Перев.*

оперативных контактных пунктов, доступ к которым открыт ежедневно и круглосуточно.

2. Каждое государство-член сообщает Генеральному секретариату Совета и Комиссии наименование контактных пунктов, назначенных в целях обмена информацией об атаках на информационные системы. Генеральный секретариат передает эту информацию остальным государствам-членам.

Статья 12

Практическое осуществление

1. Государства-члены принимают необходимые меры с целью обеспечить свое соответствие положениям настоящего Рамочного решения не позднее 16 марта 2007 г.
2. К 16 марта 2007 г. государства-члены сообщают Генеральному секретариату Совета и Комиссии текст положений, трансформирующих в свое национальное право обязанности, которые возлагаются на них согласно настоящему Рамочному решению. На основе доклада, подготовленного исходя из собранной информации, и доклада Комиссии, Совет к 16 сентября 2007 г. проверяет, в какой степени государства-члены приняли необходимые меры с целью обеспечить свое соответствие настоящему Рамочному решению.

Статья 13

Вступление в силу

- Настоящее Рамочное решение вступает в силу со дня его опубликования в Официальном журнале Европейского Союза.
Совершено в Брюсселе 24 февраля 2005 г.

В подготовке выпуска принимали участие:

Сотрудники, аспиранты и учащиеся Института европейского права, Европейского учебного института, Московского государственного института международных отношений (университета) МИД России: Барабанов О. Н., Бирюков М. М., Бурехзон А. Е., Егорова Е. Н., Забирова М. Р., Кузнецова Н. Ю., Курган М. Т., Наумова М. В., Рациборинская Е. В., Славкина Н. А., Тренина Д. В., Уткина Л. П., Цибулина А. Н., Шашихина Т. В.

Техническая подготовка текста:

Курган М. Т. — МГИМО (У) МИД России,
Орлова И. А. — ООО СКФ «Россия-Нева»

Верстка:

Туманова А. С.

**Взаимодополняемость ЕС и его государств-членов в области
внешних действий и ОВПБ и ее влияние на отношения ЕС
и Российской Федерации**

*Материалы международной конференции, проведенной в МГИМО (У) МИД России
и МГЮА 28–29 сентября 2007 г.*

Сдано в набор 20.04.2008 г. Подписано в печать 30.06.2008 г.
Формат 60 x 90 1/16. Бумага офсетная. Печать офсетная. Усл.печ.л.34.0
Уч.-изд. л.34.0 Тираж 500.
Заказ № 0000

Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева»
190031, Санкт-Петербург, Казначейская ул., 6/13-41
тел./факс (812)315-68-72, e-mail: galen@jurfak.spb.ru

Отпечатано с готовых диапозитивов
в ОАО «Издательско-полиграфическое предприятие «Искусство России»
198099, Санкт-Петербург, ул. Промышленная, д. 38, корп. 2