

Джавадова Алиса Сираджеддиновна

канд. юрид. наук, заведующая кафедрой

Санкт-Петербургский им. В.Б. Бобкова филиал

ГКОУ ВО «Российская таможенная академия»

г. Санкт-Петербург

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ РОССИЕЙ И ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ

Аннотация: с Европейским союзом (ЕС) Россия интенсивно сотрудничает с начала 1990-х годов. Нынешняя отечественная концепция внешней политики определяет Евросоюз как основного торгово-экономического и важного политического партнера, а главной задачей провозглашает продвижение к созданию единого экономического и гуманистического пространства от Атлантики до Тихого океана. В данной статье будут рассмотрены вопросы правового регулирования отношений между Россией и Европейским Союзом.

Ключевые слова: правовое регулирование, Российская Федерация, Европейский союз.

Основу диалога Москвы и Брюсселя составляет Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (СПС) 1994 г., пожалуй, самый масштабный по сферам взаимодействия международный документ современной России [1]. Он затрагивает институциональные и ценностные аспекты сотрудничества, экономическое и внешнеполитическое взаимодействие, а также борьбу с нелегальной деятельностью.

Отношения России и Европейского Союза, Европейского сообщества сегодня строятся на основе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (СПС), учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, заключенного 24 июня 1994 г. на о. Корфу (Греция). Федеральное Собрание Российской Федерации ратифицировало договор в ноябре 1996 г. Соглашение вступило в силу с 1 декабря 1997 г.

Соглашение 1994 г. предусматривает сотрудничество сторон по широкому спектру вопросов, в основном, в области экономики, но не только. Среди целей СПС, перечисленных в ст. 1, предусмотрено обеспечение соответствующих рамок для политического диалога сторон, поощрение устойчивого развития, укрепление политических и экономических свобод, поддержку усилий России по укреплению ее демократии, обеспечение основы для социального и культурного сотрудничества, а также поощрение деятельности, представляющей взаимный интерес.

С начала нынешнего века отношения стали дополняться секторальными диалогами. В 2005 г. Россия и ЕС подписали четыре дорожных карты по общим пространствам (экономическому; свободы, безопасности и правосудия; внешней безопасности; и, наконец, научных исследований и образования, включая культурные аспекты). Наконец, в 2010 г. появилось Партнерство для Модернизации России и ЕС (оно было дополнено аналогичными договоренностями с 23 из 27 стран-членов).

В 2008 г. Россия и Евросоюз начали переговоры по новому базовому соглашению, призванному заменить СПС. Причин для изменения правовой основы взаимодействия уже на тот момент было много:

- углубление европейской интеграции и расширение ее территориального охвата;
- трансформация России;
- изменившийся глобальный контекст [3].

Впоследствии факторы, указывающие на необходимость обновления юридической стороны отношений Москвы и Брюсселя, увеличивались. Среди важнейших – формирование Таможенного союза России, Казахстана и Беларуси в 2010 г. и их переход к Единому экономическому пространству (ЕЭП) в 2012 г. с намерением сформировать Евразийский союз (ЕАС) к 2015 году.

Правовой аспект отношений РФ и ЕС структурирована в три блока, что учитывает разноплановость интеграционных процессов. Первый объединяет общеполитические аспекты (институциональные параметры сотрудничества,

ценостные вопросы прав, а также внешнеполитическое взаимодействие). Второй блок экономический. Наконец, третий посвящен совместной борьбе с трансграничной преступностью, возникающей вследствие углубления сотрудничества, а также визовым вопросам.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве ЕС с Россией (равно как и с Казахстаном или Беларусью) разрабатывались как рамочные документы, что предполагало принятие ряда документов в развитие отдельных положений, создание соответствующих структур и реализацию совместных проектов и программ. В большинстве случаев этого не произошло. Стороны уделяли СПС слишком мало внимания, и за прошедшие годы не удалось разработать документы вторичного права, которые бы развили положения СПС и гарантировали их реализацию.

К тому же, как отмечает Д.М. Мацепуро, и сами документы фундаментально устарели и не отражают перемен, произошедших со временем их принятия. «Посредством политических деклараций, совместных решений и односторонних актов СПС приходится то и дело адаптировать к новым реалиям. На сегодняшний день в СПС России и ЕС реализуется не более 20% положений. Реальное же сотрудничество строится уже на иных документах, подчас не имеющих обязательной для сторон юридической силы и, соответственно, не представляющих достаточных гарантий для бизнеса. Это затрудняет развертывание крупных проектов, рассчитанных на долгосрочное сотрудничество» [4].

По итогам почти двухлетних консультаций российской стороне удалось убедить ЕС, что механическая пролонгация соглашения не будет способствовать развитию отношений. На саммите Россия-ЕС в Сочи 26 мая 2006 г. было объявлено о запуске переговоров по новому базовому соглашению. Однако первые дискуссии обнажили серьезные разногласия. Российская сторона настаивала на рамочном договоре по типу СПС. Такое соглашение закладывало бы правовой фундамент сотрудничества и дополнялось бы договоренностями в различных секторах. Брюссель, напротив, высказывался за разработку всеобъемлющего документа, который бы охватывал и детализировал все сферы.

Как отмечает Т.А. Романова, крайне важно, чтобы новое соглашение не повторило судьбу СПС, большая часть положений которого либо быстро устарела, либо так и осталась на бумаге. «В этой связи, отметив приверженность сторон общим ценностям, образующим нормативную основу сотрудничества, важно и воздержаться от включения в текст соглашения каких-либо сиюминутных оценок и уничижительных формулировок (как, например, содержавшаяся в тексте СПС оценка российской государственности и экономики). Подобные фразы заранее ставят стороны в неравное положение, резервируя за одним из участников статус наставника, а за другим ученика» [5].

По мнению Д.С. Васфилова, необходимо предусмотреть в договоре новую амбициозную цель, способную задать тон отношениям, стать позитивным вектором сотрудничества и обеспечить движение вперёд. «Именно ее отсутствие в СПС во многом обусловило то, что вступление в силу документа не придало развитию отношений ожидаемого мощного толчка. Идея модернизации не может служить главной объединяющей целью для сближения России и ЕС, хотя бы потому, что она акцентирует процесс, а не результат. Более конкретно определенная цель «ЗСТ+», несущая осязаемые выгоды гражданам, напротив, может сыграть положительную роль. Участие России в ВТО этому благоприятствуют» [2].

Принципиальным представляется и создание эффективной системы контроля исполнения соглашения через реформу институциональной системы сотрудничества, прежде всего, ее деполитизацию, повышение участия парламентариев, а также повышение роли судебных инстанций.

Наконец, необходимо не потерять положительный опыт, который сложился благодаря СПС. В первую очередь, это судебная практика в отношении ст. 23 и 98 СПС; их формулировки должны быть взяты за основу положений нового соглашения, устанавливающих права и обязанности физических и юридических лиц, положений, обеспечивающих создание единого рынка труда и услуг, а также свободу экономической деятельности на территории России и ЕС. По своему характеру это должны быть нормы прямого действия, формулирующие

ясные и четкие обязательства сторон по снятию барьеров и устраниению дискриминации, эффективность которых не ставилась бы в зависимость от принятия сторонами специальных законов по их имплементации. Тем самым, контроль над реализацией соответствующих постановлений обеспечит активность самих заинтересованных лиц, что будет способствовать формированию в России и ЕС судебной практики по вопросам имплементации соглашения.

Важным качественным изменением отношений России и ЕС стала евразийская интеграция. Будущее соглашение должно не только не противоречить процессам в Таможенном союзе и Едином экономическом пространстве, но укреплять их. Четкую оговорку об этом можно и нужно включить в текст соглашения России и Евросоюза. Это убережет текст от быстро устаревания. В то же время, по ряду вопросов либо в краткосрочной, либо в долгосрочной перспективе требуется заключение соглашения по линии не Россия – ЕС, а ЕЭП – ЕС.

Как отмечает Т.А. Романова, по форме это может быть либо то, что в европейском праве называется смешанное соглашение (то есть, включающее вопросы, находящиеся в компетенции и стран-членов, и ЕС или ЕЭП), либо сугубо соглашение по экономическим вопросам между ЕЭП и ЕС. Первое – сложнее процедурно (так как требует участия 28 стран ЕС, а также Тройки ЕЭП), но затем оно будет лучше адаптироваться к внутренним изменениям в блоках, а значит, и прослужит дольше. Второе – проще для подписания; его преимуществом для ЕС также может стать то, что оно позволит возобновить экономические связи с Беларусью в обход Минска. Однако обратная сторона медали тут – устаревание по мере перераспределения компетенций между коммунитарным и национальным уровнями. И если в случае ЕС разделение сфер устоялось, то в ЕЭП оно будет еще долго сохранять свой динамизм [5].

В любом случае, современная практика показывает, что торопиться с выработкой новых договоренностей не стоит. Да, нынешний СПС устарел, но лучше использовать его чуть дольше с тем, чтобы новое базовое соглашение избежало бы сиюминутной конъюнктуры и стало бы надежной и долгосрочной базой для

установления тесных связей между Россией (в том числе, как членом ЕЭП) и Евросоюзом.

Список литературы

1. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, учреждающее партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны (заключено на о. Корфу 24.06.1994) // СПС «Консультант Плюс».
2. Васфилов Д.С. Системный анализ взаимодействия России и Европейского союза на постсоветском пространстве // Вестник международных организаций: образование, наука, новая экономика. – 2016. – №7. – С. 88–92.
3. Глазкова Л.Н. Россия – Евросоюз: партнерство для модернизации // Российская Федерация сегодня. – 2015. – №6. – С. 18–21.
4. Мацепуро Д.М. Механизмы сотрудничества России и Европейского союза: перспективы модернизации // Вестник Томского государственного университета. История. – 2017. – №4. – С. 74–78.
5. Романова Т.А. Россия и Европейский союз: политico-правовые аспекты // Общество: политика, экономика, право. – 2017. – №8. – С. 67–70.