

---

---

## МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ СОТРУДНИЧЕСТВА РОССИИ И ЕС НА ПЕРСПЕКТИВУ

**Н.Н. Емельянова**

Кафедра мировой экономики и международных экономических отношений  
Дипломатическая Академия МИД России  
*ул. Остоженка, 53/2, Москва, Россия, 119992*

В статье рассматриваются основные блоки норм, которые должны быть включены в соглашение о партнерстве и сотрудничестве — 2 между Россией и ЕС, а также разрабатываются основные направления политики России в отношении ЕС.

До конца 2007 г. отношения между Россией и Европейским Союзом (ЕС) во многом строились на базе Соглашения о партнерстве и сотрудничестве 1994 г. (СПС-94), которое утратило силу. В настоящее время Сторонами предпринимаются попытки подписать новое Соглашение, что предполагает должную правовую оценку результатов отношений в рамках СПС-94. И, на наш взгляд, прежде всего, следует оценить, в какой мере эти отношения допустимо рассматривать как интеграционные (такая квалификация этих отношений довольно часто встречается в правовой литературе).

В СПС-94, наряду с прочим, «устанавливаются правовые режимы экономической деятельности частных лиц, физических и юридических, различного гражданства или национальной принадлежности на территории друг друга и предусматривается сближение законодательства. То есть речь идет, как обоснованно полагает М.Л. Энтин, об обустройстве, пускай и не очень гомогенного, но все же общего экономического, правового, гуманитарного пространства. В его рамках, вне зависимости от того, на территории которого из партнеров они находятся, частные лица в соответствии с СПС получают доступ к некоторому одинаковому набору прав и возможностей. Формируется общая среда, или, иначе, общее пространство, свободное от дискриминации» [9, с. 54].

Весьма напоминает интеграцию. Тем более, что в соответствии с данным Соглашением продвигается Концепция четырех общих пространств и дорожных карт, реализация которых предполагается на всей территории России и стран ЕС. Это, казалось бы, еще более свидетельствует в пользу «интеграционного подхода». И, тем не менее, о реальной интеграции здесь говорить нельзя. Не добавляет убедительности в пользу «интеграции» и аргумент о том, что «СПС является частью внутреннего права и России, и ЕС, причем обладает в нем преимущественной силой по сравнению с национальным законодательством и регулирует отношения трансграничного характера с участием частных лиц обеих сторон» [9, с. 54].

В конце концов, согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ, таким качеством обладают все общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Но не формируют же все они «интеграционную модель» соответствующих межгосударственных отношений.

Тем более что в Европе (на Западе — в более широком смысле) до сих пор бытует представление о том, что «интеграция» между Россией и ЕС «состоит в проекции на территорию России и постсоветское пространство односторонних интересов ЕС и превращении России во внешнее продолжение собственного внутреннего пространства ЕС. Такой подход подразумевает, что на территорию России распространяется экономическое пространство ЕС, пространство свободы, безопасности и законности и т.д. Нормы поведения и правила игры устанавливаются Брюсселем, причем для всего континента. Наличие каких-то своих специфических и законных интересов Москвы при этом не учитывается. Механизмы сотрудничества сводятся лишь к межправительственному взаимодействию и совместному управлению маленьким кусочком пересекающихся пространств. Россия выступает не более чем объектом политики ЕС, объектом его экспансии. Управление же общими пространствами осуществляется из одного центра, в качестве которого выступает Брюссель» [9, с. 55].

Это никоим образом не соответствует интеграционной идеологии, и не случайно отмечается, что «любой подход, идеология которого осознанно или подсознательно исходит из подобной парадигмы, обесмысливает переговоры об СПС-2, лишает их предмета, делает их для России ненужными и контрпродуктивными» [9, с. 55].

Но даже если в процессе разработки проекта ССП-2 России удастся убедить ЕС «строить действительно равноправные партнерские отношения, создавать совместные пространства, но не пространства, дополняющие ЕС, устанавливать общие правила игры и добиваться их соблюдения сообща, а не в одностороннем порядке», не следует ориентироваться именно на интеграцию в данном случае. «Обиходное» употребление термина «интеграция» только вводит в заблуждение и стороны, которые ведут переговоры, и определение конечного результата.

Поэтому более понятны предложения о том, чтобы между Россией и ЕС были установлены не только равные партнерские, но и союзнические отношения. Тем более что в России продолжается большая напряженная работа по гармонизации национального законодательства и правоприменительной практики с международными и европейскими стандартами.

Для установления указанных партнерских, союзнических отношений у России и ЕС существует взаимный интерес. Для этого и должна быть создана договорно-правовая основа, отвечающая современным реалиям, в которых Россия выступает совсем в ином, окрепшем качестве, чем это было в 1994 г.

«Идеальная» модель ССП-2008 (СПС-2) М.Л. Энтину видится как включающая в себя следующие блоки норм.

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

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

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

При этом предполагается даже такое «революционное» нововведение, как открытие сторонами своих законодательных, исполнительных и консультативных органов для взаимного участия (по договоренности). Примерный список органов ЕС, которые было бы желательно открыть для участия российских представителей, таков: значительная часть рабочих органов, создаваемых ЕС в рамках комитологии, от деятельности которых зависит согласование позиций РФ и Европейской комиссии и проведение общей политики; органы, отвечающие за подготовку заседаний

Совета ЕС в разных форматах; Европол; Еврюст; Европейское агентство вооружений; Европейское агентство по правам человека; вообще все те органы, деятельность которых затрагивает функционирование совместных пространств или важна с точки зрения их построения и обеспечения.

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

Представительству российских законодателей в Европарламенте могло бы зеркально соответствовать представительство Европарламента в Федеральном Собрании России.

Помимо этого, важно было бы заранее продумать возможность участия представителей ЕС разного уровня (из Совета ЕС, Европейской комиссии, секретариатов ЕС) в таких российских государственных структурах, как Администрация Президента; межведомственные комиссии, включая те, в ведение которых входит выработка политики в отношении ЕС, привлечения иностранных инвестиций, сдачи в концессию отдельных объектов федеральной собственности и т.д.; министерства иностранных дел, внутренних дел, юстиции, экономического развития и торговли, образования и науки и др.; отдельные федеральные агентства; разнообразные экспертные и правительственные группы, создаваемые для подготовки конкретных решений или разработки законопроектов.

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

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

6. Нормы, предусматривающие возможность модернизации договорных положений и наращивания партнерских отношений без формального пересмотра Соглашения в обход процедуры ратификации. Этот пункт представляется неактуальным ввиду принятого решения о заключении нового Соглашения.

7. Нормы, перечисляющие области сотрудничества.

8. Нормы, касающиеся сотрудничества в энергетической сфере.

Выделение данного блока норм, на первый взгляд, может показаться искусственным, поскольку предполагается согласование Россией и ЕС соответствующего Протокола по транзиту (ПТ) и последующая ратификация Россией Договора к Энергетической хартии (ДЭХ). ПТ и ДЭХ устанавливают почти всеобъемлющий правовой режим доступа к энергоресурсам, торговли ими, их транспортировки, обеспечения экологической и техногенной безопасности, защиты инвестиций и разрешения споров (1).

9. Нормы, регламентирующие порядок применения мер антикризисного регулирования.

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

Согласно «Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации» целями внешнеэкономической политики России в долгосрочной перспективе являются:

- обеспечение рациональной, основанной на сравнительных преимуществах, специализации России в глобальной экономике;
- создание условий для диверсификации экспорта;
- укрепление конкурентных позиций российских компаний на мировом рынке;
- завоевание лидирующих позиций на отдельных сегментах рынка высокотехнологичных товаров и услуг [5, с. 80].

Эти цели также дают мало оснований для толкования в пользу интеграции. Более того, наблюдатели отмечают ужесточение российской государственной политики в сырьевых отраслях России, что, по их мнению, может создать антистимулы для иностранных инвесторов, в том числе и инновационных. Особенно если это задевает неприкосновенность права собственности.

Указанное ужесточение формально может быть не связано напрямую с ущемлением прав собственности иностранных участников. Но они могут вытесняться и с помощью «мягкой национализации», как это имело место в проектах «Сахалин-2» и Ковыктинского месторождения, в истории с НК «ЮКОС». Иностранные инвесторы почувствовали твердую руку государства, и объективно эта защитная реакция имеет свое обоснование.

Главная задача России в выстраивании экономических отношений с ЕС — взаимоувязка сырьевых и инновационных ориентиров в собственной стратегии, а не на поводу у ЕС. В соответствии с этим строится и необходимая правовая модель взаимоотношений.

В сырьевой стратегии очевидным противодействующим фактором является наступательная политика наднациональных органов ЕС в отношениях с Россией. Основная причина понятна: нежелание политического усиления России в самой Европе, которое неизбежно последует вслед за ростом долей российских компаний в транспорте и распределении сырья. Причем, с нашей точки зрения, тот факт, что из Европы в Россию уйдет значительная часть доходов и увеличится влияние ее резидентов на ценообразование на энергетических рынках ЕС, не является единственным. Евросоюз опасается увеличения влияния российского государства в европейской экономической политике в целом. Авторы доклада «Аудит влияния в отношениях ЕС-Россия» («A Power Audit of EU-Russia Relations») считают, что Россия «позиционирует себя как идеологическую альтернативу ЕС с другим видением суверенитета, власти и мирового порядка» [2].

Но в реальности (и этот факт отмечают все больше специалистов) именно Европа, а не Россия пытается политизировать взаимные отношения. И это не просто слова: «Россия выполняет и в дальнейшем будет выполнять все взятые на себя обязательства по поставкам энергоносителей. Более того, мы существенно развиваем наши возможности, а также стремимся сделать их независимыми от политической конъюнктуры некоторых стран-транзитеров» [4].

После выборов в Польше, в результате которых пришла к власти более умеренная по отношению к России партия, в высказываниях некоторых российских официальных лиц появились прогнозы на изменение политики ЕС в отношении России: «Ставка на реализацию узконациональных интересов будет заменена на коллективные — как внутри ЕС и НАТО, так и опосредованно, в отношении России», — заявил, например, К.И. Косачев. При этом он отметил, что подавляющее большинство стран как Евросоюза, так и НАТО заинтересовано в партнерских отношениях с Россией [6].

Согласившись с последним утверждением, можно поспорить с первым. Скорее всего, коллективное единство в ЕС будет достигнуто не скоро, т.к. число стран, же-

лающих использовать свое членство как политический фактор конкурентоспособности, будет только расти. Также будет расти соблазн использовать членство в ЕС как прием манипуляции в политике «старой» Европы.

Кроме того, это единство вряд ли будет на руку России, поскольку именно оно станет нежелательным фактором геополитического давления ЕС, так как резко ограничит ее возможности договариваться с отдельными прагматично настроенными европейскими государствами и компаниями.

Таким образом, анализируя распределение факторов реализации стратегии роста сырьевого экспорта, можно сделать вывод о том, что политика ЕС в целом скорее противодействует ей, а политика бизнеса и отдельных прагматичных правительств — содействует.

С иным раскладом мы сталкиваемся при анализе внешних факторов реализации инновационной стратегии, где менее очевидна поддерживающая роль бизнеса, более очевидна — политическая поддержка со стороны ЕС.

В связи с этим несколько иное звучание приобретает вопрос о сроках вступления России в ВТО. В связи с бумом иностранных инвестиций в «отверточную сборку» обнаруживаются явные и теперь уже гораздо более ощутимые потери от форсированного вступления в эту организацию. Разрыв во ввозных пошлинах на узлы, комплектующие и готовую продукцию, сохраняющийся сейчас и невозможный после принятия России в члены ВТО, ставит под вопрос объем иностранных инвестиций: «До осени, — сообщил А. Греф в Петербурге, — МЭРТ планирует подписать еще как минимум несколько соглашений о промсборке автомобилей в России». Он напомнил, что «до момента завершения всех переговоров по ВТО Россия имеет право заключать такого рода соглашения» [1]. Таким образом, затягивание со вступлением вполне отвечает задачам реализации инновационной стратегии (фактор 11 инновационной стратегии).

В последнее время изменилась и позиция российского бизнеса по этому вопросу: «России не следует активно добиваться присоединения к Всемирной торговой организации (ВТО), не обеспечив конкурентоспособности ключевых отраслей своей экономики», — заявил президент Российского союза промышленников и предпринимателей (РСПП) Александр Шохин, выступая на XI Ежегодной конференции инвесторов. Как пояснил А. Шохин, «в случае перенесения опыта автопрома на другие отрасли России потребуются согласовывать свои решения с другими членами ВТО, что может затруднить процесс их развития» [3].

Напомним, что еще 6 лет назад позиция РСПП была практически диаметрально противоположной. Это отражает реальную тенденцию смены экономической модели России: растущая сырьевая экономика по-другому интегрируется в мировую, чем стагнирующая колониальная.

Подводя итог анализу внешних факторов реализации различных стратегий в отношениях с ЕС, можно сделать вывод о том, что необходима балансировка политики РФ в отношении ЕС на основе выбранной стратегии развития и с учетом распределения поддерживающих и противодействующих факторов.

Ниже представлен разработанный автором вариант основных направлений этой политики.

1. Более перспективной с точки зрения критериев долгосрочного социально-экономического развития России является инновационная программа в отношениях с Евросоюзом, что подтверждается и официальной стратегией, изложенной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. В связи с этим именно ее необходимо рассматривать как основную, сырьевую

же стратегию — как подчиненную. Смена акцентов в европейской экономической стратегии России была озвучена в марте 2008 г. Президентом РФ В. Путиным на встрече с канцлером Германии А. Меркель [7].

2. Успешная реализация инновационной стратегии сама по себе может снизить зависимость российской экономики от конъюнктуры мировых рынков сырья и, соответственно, от необходимости «замораживать» значительную часть национального богатства в низкодоходных зарубежных активах.

3. Реализация инновационной стратегии без ущерба для финансовой стабильности экономики, пока еще базирующейся на сырьевых конкурентных преимуществах, возможна при следующих условиях:

- увязка европейских инвестиций в добычу и «отверточную сборку» с расширением цепочек ценности, базирующихся на ее территории, за счет стратегических (НИОКР, маркетинг, развитие человеческих ресурсов) звеньев, вложениями в инфраструктуру, геологоразведку и освоение труднодоступных месторождений, участием в российских венчурных фондах;

- снижение административной нагрузки на бизнес, упрощение процедур регистрации и администрирования;

- «конвертация» части национальных финансовых ресурсов в налоговые льготы для инновационных инвестиций, в государственные пакеты совместных российско-европейских инновационных предприятий и венчурных фондов с участием европейских партнеров.

Учитывая позитивные прогнозы экономического роста в России и роста иностранных инвестиций, можно с высокой долей вероятности утверждать, что российская экономика будет более предпочтительным объектом инвестирования для европейских компаний в силу территориальной и культурной близости, чем сравнимые по масштабам экономики других стран БРИК (Бразилия, Россия, Индия и Китай). Масштабы российского рынка могут быть решающим фактором в процессе конкуренции России за европейские инвестиции со странами Нового европейского союза.

4. Закрепить в СПС-2 положения, допускающие увязку европейских инвестиций в добычу и «отверточную сборку» с расширением цепочек ценности, вложениями в инфраструктуру, участием в российских венчурных фондах и т.п.

5. Сохранить ориентацию на обмен существующими энергоактивами с ЕС в средне- и долгосрочном аспектах. А в краткосрочном временном отрезке перейти к стратегии постепенного увеличения доли российских компаний в транспорте и распределении энергоресурсов через реализацию новых проектов энергоснабжения ЕС, предпринимаемых в кооперации с заинтересованными прагматичными членами ЕС.

6. Стратегию инвестиционной экспансии российских резидентов в Европу целесообразно сменить на стратегию постепенного проникновения в сферу регионального расширения высокотехнологичного международного бизнеса, базирующегося на территории Российской Федерации. Это позволит, с одной стороны, обеспечить более благоприятные условия доступа на европейские рынки, с другой — гарантировать эффективность зарубежных инвестиций российских резидентов. Рост зарубежных инвестиций должен при этом следовать за ростом конкурентоспособного высокотехнологичного товарного экспорта, а не опережать его. Освоение растущих рынков стран СНГ может при этом стать важным промежуточным этапом расширения торговли и обмена капиталами с ЕС.

7. Важной задачей является максимальная деполитизация российско-европейских экономических отношений:

- сохранение приоритета двусторонних отношений с европейскими странами в сравнении с отношениями с наднациональными органами ЕС;

- сохранение и усиление позитивного отношения к дальнейшему расширению ЕС, особенно за счет стран с относительно низким уровнем социально-экономического развития.

8. Весьма продуктивной можно признать позицию Правительства РФ, которое, начав интенсивные переговоры по вступлению РФ в ВТО еще в 2001 г., постепенно перевела этот процесс из политической в техническую плоскость, отстаивая интерес российских производителей по каждой товарной позиции, а не форсируя вступление из конъюнктурных политических соображений, как это сделали, например, Киргизия, Грузия и Украина. Политика увязки сроков вступления с решением задач повышения конкурентоспособности российской экономики вполне адекватна политике ЕС в отношении своих собственных производителей, особенно с учетом того факта, что сам ЕС не спешит с удовлетворением российских технических отраслевых претензий по линии торговли. А если Европа не готова сделать однозначный выбор в пользу свободной торговли, то и Россия вправе не жертвовать целыми секторами своей экономики ради абстрактных ценностей, которым на практике мало кто следует.

9. Для реализации сырьевой стратегии двусторонние соглашения с прагматично настроенными европейскими странами более важны, чем отношения с наднациональными органами ЕС, а для реализации инновационной политики соглашения с иностранными инвесторами более важны, чем отношения со странами их происхождения. Поэтому можно считать заключение нового Соглашения (СПС-2) с Европой задачей вторичной по сравнению с формированием пакета эффективных договоренностей с конкретными заинтересованными европейскими резидентами.

По содержанию как ключевые необходимо рассматривать позиции нового Соглашения, касающиеся создания условий для высокотехнологичных европейских инвестиций в Россию («программа-минимум») и равноправного обмена энергоактивами («программа-максимум»). От форсированного, любой ценой заключения СПС-2 необходимо отказаться, увязав его подписание с достижением договоренностей по указанным позициям и с необходимостью роста конкурентоспособности российской экономики, отнеся их на период после вступления России в ВТО.

## ПРИМЕЧАНИЯ

- (1) «С точки зрения обыденной логики, может быть, все и так. Но в сфере энергетики полагаться на нее было бы опрометчиво. В ее отношении действуют совершенно другие правила и закономерности. Здесь нужны качественно иные подходы» [8; 9, с. 76].

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] Греф сдвинул вступление в ВТО // Интернет-портал KM.RU // <http://www.km.ru/magazin/view.asp?id=3EAF46B38DE744E6A70684060CC658CB>
- [2] Евросоюз призывает надавить на Россию // Интернет-портал dp.ru. — 2007. — 8 ноября // <http://www.dp.ru/msk/news/politics/2007/11/08/245619>
- [3] Захаров П. Россия без ВТО — лучше поздно, чем никогда // Интернет-портал KM.RU // <http://www.km.ru/magazin/view.asp?id=B4B9315A75564476BF94CB0AF212CB5A>
- [4] Иванов С. Мы не стремимся скупить весь Старый Свет // Интернет-портал РосБизнесКонсалтинг (rbc.ru). — 2008. — 10 февр. // <http://top.rbc.ru/economics/10/02/2008/140217.shtml>

- [5] Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации // Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации, Москва, июль 2007.
- [6] *Огай Н.* На выборах в Польше победила Россия // Интернет-портал [rb.ru](http://www.rb.ru/topstory/politics/2007/10/22/142610.html). — 2007. — 22 окт. // <http://www.rb.ru/topstory/politics/2007/10/22/142610.html>
- [7] *Резчиков А.* Путин рассказал Меркель о Медведеве // Взгляд. — 2008. — 8 марта.
- [8] *Фейгин В., Белова М.* Транзитные положения Договора к Энергетической хартии (ДЭХ) и Транзитный протокол в контексте темы энергобезопасности // *Экономичное обозрение*. — 2006. — № 4 (июль).
- [9] *Энтин М.Л.* О ключевых параметрах будущего СПС-2 // *Московский журнал международного права*. — 2006. — № 3 (63).

## **INTERNATIONAL LEGAL BASIS OF COOPERATION BETWEEN RUSSIA AND EU FOR THE PROSPECT**

**N.N. Emelyanova**

The Department of World Economics and International Economic Relations  
Diplomatic Academy  
*Ostozhenka st., 53/2, Moscow, Russia, 119992*

The article considers the basic blocks of legal rules that should be included in the Agreement on partnership and cooperation — 2 between Russia and EU; it develops the basic directions of the policy of Russia with regard to EU.