

К.Н. Трубачева*

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПОСТРОЕНИЯ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИМ СОЮЗОМ И РЕСПУБЛИКОЙ БЕЛАРУСЬ

Аннотация: Европейская политика добрососедства представляет собой особую систему построения международных взаимоотношений между Европейским Союзом (ЕС) и третьими странами, что в настоящее время является неотъемлемой частью проводимой ЕС его внешней политики. Правовую базу же Европейской политики добрососедства составляют так называемые «смешанные соглашения», с одной стороны, заключаемые Европейским Союзом, и третьей страной – с другой. В свою очередь, подобные заключенные «смешанные соглашения» оказывают непосредственное влияние на правовую систему как самого ЕС, так и заключившего его государства. Именно исходя из этого Суд Европейского Союза признал их «неотъемлемой частью» всей правовой системы ЕС. В качестве методологической основы исследования использовались как общенаучные методы познания объективной реальности, так и специальные способы и приемы, характерные для юридических наук: диалектический, исторический, структурно-юридический, метод логической дедукции и индукции, системный подход и др. А также потребовалось использование других специальных юридических методов познания, в числе которых следует выделить сравнительно-правовой, метод стратегических оценок, структурно-юридический и статистический методы. Научная новизна и сделанные в статье выводы представляют собой попытку систематизировать и проанализировать накопленный Европейским Союзом опыт построения, регулирования и ведения специфического рода отношений с Республикой Беларусь. Уделяется особое внимание анализу юридического закрепления компетенции ЕС в сфере внешних действий в отношении третьих стран, основных направлений правового регулирования рассматриваемой сферы. Новизна работы проявляется также в попытке автора выявить существующие недостатки нормативно-правовой базы, регулирующей взаимодействие Европейского Союза и Республики Беларусь.

Ключевые слова: Европейский Союз, международные взаимоотношения, политика добрососедства, смешанные соглашения, Договор о ЕС, Восточное партнерство, Республика Беларусь, «третьи страны», государство, право.

DOI: 10.7256/1994–1471.2014.5.10944

Европейский Союз – интеграционная организация, главной целью которой служит построение тесного союза европейских народов.

Как известно, на сегодняшний день основными документами, регламентирующими деятельность Европейского Союза, являются Договор о Европейском Союзе 1992г. (ДЕС) и Договор об учреждении Европейского Союза – в редакции Лиссабонского договора 2007 г. (ДФЕС).

Так, в рамках реализации положений ст. 8 ДЕС, «Союз развивает с соседними ему странами привилегированные отношения в целях создания пространства процветания и добрососедства, которое основано на ценностях Со-

юза и характеризуется тесными и мирными отношениями, базирующимися на сотрудничестве» и «Союз может заключать специальные соглашения с заинтересованными странами. Данные соглашения могут предусматривать взаимные права и обязанности, а также возможность проведения совместных действий. Их практическое осуществление служит предметом периодических консультаций».

Стоит отметить, что Европейская политика добрососедства представляет собой самостоятельное направление внешнеполитической компетенции Европейского Союза, в рамках которого ЕС развивает «привилегированные отношения» со странами, находящимися в непосредственной близости к территории его

© Трубачева Кристина Игоревна

* Кандидат юридических наук, преподаватель кафедры права Европейского Союза, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

[krista_@mail.ru]

123995, Россия, г. Москва, ул. Садовая-Кудринская, д. 9.





государств-членов на Востоке и Юге от современных границ.

На современном этапе, в рамках реализации политики добрососедства Европейского Союза в таком его направлении, как Восточное партнерство, следом за взаимоотношениями с Украиной, особенно выделяются взаимоотношения с республикой Беларусь. Сегодня взаимоотношения с Украиной считаются самыми «продвинутыми» в свете ЕПД в Восточной Европе на постсоветском пространстве. Именно здесь имеется самый большой и разработанный комплекс легальных документов, в которых как раз закреплены не только ключевые точки взаимного сотрудничества, методы их исполнения, но также большое количество других разнообразных положений. Когда как отношения с Беларусью складываются особым, сильно отличающимся от отношений с другими странами Восточной Европы образом.

Эти взаимоотношения должны были основываться на Соглашении о партнерстве и сотрудничестве между Союзом и Беларусью 1995 года. Но, в связи со сложившейся, и в последнее время еще более усугубившейся внутривнутриполитической ситуацией внутри Беларуси, ЕС со своей стороны не ратифицировал данное Соглашение. Таким образом, на сегодняшний день, отношения между ЕС и Беларусью, особенно в сфере торгово-экономических отношений, основываются на заключенном еще в 1989 г. между СССР и Европейскими Сообществами Соглашении о торговле и коммерческом и экономическом сотрудничестве, которое впоследствии было одобрено Беларусью. Данное соглашение предусматривало режим наиболее благоприятствующей нации относительно положений, касающихся определенных тарифов. Но оно не предусматривало ни единого условия, направленного на сближение положений, относящихся к регулированию торговых отношений.

Сейчас, в целях развития отношений с Беларусью, Союзом разработана Стратегия ЕС для Беларуси на период 2007–2013 гг., которая является уже устаревшей, и Национальная индикативная программа на период 2007–2011 гг. Согласно Решению 1638/2006 (26/10/2006)¹ содействие Беларуси со стороны ЕС будет осуществляться посредством Инструмента Европейской политики добрососедства, который создается в целях содействия и установления хороших взаимоотношений между Союзом и страной-участницей в рамках ЕПД².

Таким образом, хотя Беларусь и охватывается ЕПД и является составной частью Вос-

точного партнерства, ее участие не является полноценным.

Одной из основных целей сотрудничества с Беларусью Союз называет поддержку потребностей населения, непосредственное и косвенное поддержание демократизации внутри страны. Вышеупомянутая Национальная индикативная программа на 2007–2011 года закрепляет основные цели взаимного сотрудничества, определяя этим два ключевых направления: социально-экономическое развитие, в том числе включающее меры по смягчению последствий Чернобыльской катастрофы; развитие демократии и хорошего управления.

Как закрепляет Стратегия, одна из стратегических целей, имеющая долгосрочную перспективу со стороны ЕС, состоит в том, чтобы Беларусь стала демократическим, стабильным, надежным и процветающим партнером, с которым ЕС будет разделять не только общие территориальные границы, а также общие ценности. Таким образом, даже в отсутствие «рабочего» СПС, со стороны Союза предпринимаются различного рода попытки определения и дальнейшего уважения общих для ЕС и Беларуси принципов. Переговоры с Беларусью о заключении СПС были завершены в 1995 году. Заключение и ратификация были приостановлены в 1997 году, после введения авторитарного режима президентом Лукашенко в период 1996–1997 гг. Хотя ЕПД и распространяется на Беларусь, в отличие от всех остальных стран-участниц Восточного партнерства, в отношении Беларуси не предусмотрено никакого плана действий. Но при этом Союз сообщает о своей готовности углубления отношений с ней, в том числе предоставить все преимущества в рамках ЕПД, но только тогда, когда белорусские власти решат четко продемонстрировать свою готовность по отношению к уважению демократических ценностей и верховенства закона. В этих целях ЕС готов прилагать усилия и оказывать поддержку по переходу Беларуси на пути к стабильной демократической системе, которая, в свою очередь, будет способна обеспечить соблюдение законности, прав человека и основных свобод в рамках ООН и ОБСЕ. Помимо этого, ЕС будет готов предоставить значительную поддержку по ряду других ключевых областей политики, способствуя тем самым сближению Беларуси и Европейского Союза.

В своем документе в 2006 г. «Новое сообщение для народа Беларуси», Комиссия представила четкие и обоснованные позиции того, что именно в рамках Европейской политики добрососедства, может «принести» Союз в Беларусь. А именно, данное сообщение акцентировало внимание на наиболее уязвимых сферах

¹ OJ L 310 of 9.11.2006. P.1

² Ibid.



жизни, к которым относятся, как уже упоминалась, демократия, уважение прав человека и верховенство закона. Кроме этого, данное сообщение содержало уже четкие указания для белорусских властей, направленные на достижение этих целей, а именно, на благоприятное развитие отношений с ЕС.

Таким образом, со своей стороны Союзом предпринимаются различные по формам, но одинаковые по своему содержанию шаги, направленные на сближение и укрепление взаимоотношений с Беларусью. И, несмотря на отсутствие, на данный момент какого бы то ни было прогресса в области рассмотренных позиций, отношения с Беларусью продолжают составлять стратегический интерес для ЕС, и в целях его развития Союз готов наладить сотрудничество. В свою очередь, Беларусь не заявляла прямо о своем нежелании сотрудничать с ЕС. Даже скорее наоборот, заявила о своей готовности наладить более тесные отношения. Но при этом с ее стороны не было предпринято каких-либо движений, ни в сторону исправления внутригосударственной ситуации, ни в отношении преодоления недостатков, связанных с основополагающими демократическими принципами. Союзом также осуществлялись попытки осуществления так называемого «пошагового подхода», направленного на поэтапное введение четко определенных мер в направлении установления демократии. Но, как можно заметить, и эти усилия не увенчались успехом.

Анализ политической ситуации, сложившейся в Беларуси, и продолжающий свое неизменное развитие и по сей день, тоже дает основания для более детального понимания «специфическисложившихся» отношений в рамках ЕПД. Приход А.Лукашенко на пост президента ознаменовался переходом к авторитарному режиму правления и концентрации всей власти вокруг него. Произошел сильнейший подрыв демократических структур. Последующие «переизбрания» Лукашенко на президентский пост происходили при постоянной критике со стороны международных обозревателей, так как они совершенно не соответствовали международным демократическим стандартам. Выявлялись серьезные нарушения по отношению к другим кандидатам на пост Президента Беларуси. Возникающие тогда мирные протесты оппозиции относительно проводимых выборов подвергались жестокому физическому подавлению, в том числе арестам участвовавших в них людей. Было применено нескрываемое насилие со стороны белорусских властей по отношению к демонстрантам.

Комиссия ООН по правам человека приняла резолюции в 2003 г., 2004 г., 2005 гг., выразив

глубокую озабоченность относительно широкого спектра нарушений прав человека, учитывая возмутительные факты обращения с иностранцами, в том числе с гражданами России, в Беларуси.

Впоследствии был назначен Специальный докладчик по вопросам в области прав человека в Беларуси, которому в дальнейшем белорусскими властями было даже отказано во въезде на территорию страны. Кроме того, правительство Беларуси отказалось сотрудничать с рядом других специальных докладчиков ООН, таких как Специальный докладчик по вопросам касательно применения пыток. Согласно докладу ООН относительно прав человека «общество Беларуси является очень закрытым. Беларусь еще не является примером реальной диктатуры, но уже находится очень близко к этому понятию. На территории господствует авторитарный режим правления, а глава государства утверждает, что его правление основано на желании народа, и, следовательно, не признает никаких конституциональных, правовых и институциональных ограничений. В рамках такой системы практически нет места для прав человека». Помимо этого, существуют доказательства применения пыток по отношению к задержанным по подозрению в преступлениях людям. Применяется административное наказание, вплоть до содержания под стражей в отношении лиц, мирно осуществляющих свои права на свободу собрания и демонстраций. Происходит открытое подавление СМИ, особенно в период каких-либо политических изменений.

В свете описанных выше событий, сначала в апреле 2006 г., Совет решил принять ограничительные меры против лиц, ответственных за происходившие нарушения международных избирательных прав, в частности ОБСЕ, и прав человека, закрепленных также на международном уровне. Данные меры были приняты в форме запрета на въезд на территорию Европейского Союза и замораживании их активов. Эти санкции были приняты в дополнение к принятым ранее в 2004 г. ограничительным положениям, данным Советом в отношении белорусских чиновников.

Меры ограничительного характера также получили легальное закрепление в новых Решениях Совета. Это Решение Совета 2011/69/CFSP от 31 января 2011 г., дополняющее Решение Совета 2010/639/CFSP относительно применения ограничительных мер в отношении конкретных должностных лиц Беларуси,³ а также Решение Совета №84/2011⁴, дополняю-

³ OJ L 280 26.10.2010.

⁴ OJ L 28/17 2.2.2011.



щее Решение ЕС №765/2006 относительно ограничительных мер, применяемых в отношении президента Лукашенко⁵.

Позиции Европейского Союза получили дальнейшее закрепление в последующих Решениях Совета⁶, в которых подтверждаются вышеизложенные позиции. Так, Решение Совета от 20 октября 2013г.⁷ 2013/534/CFSP вносит дополнительные изменения в предыдущее Решение 2012/642/CFSP относительно ограничительных мер в отношении Беларуси. Так, Советом Европейского Союза было принято решение о продлении применения ограничительных норм до 31 октября 2014г. Кроме того, был расширен круг лиц, закрепленных в Решении и попадающих под действие ограничительных мер со стороны ЕС.

Но, в свою очередь, Европейский Союз закрепляет и возможность пересмотра данных положений и отмене ограничительных мер, если политическая ситуация в Беларуси начнет меняться в позитивном и демократическом направлении.

Посредством данных решений Союз высказывает абсолютное несогласие и даже возмущение против настоящей политической обстановки в Беларуси. При наличии практически полного тоталитарного внутривнутриполитического режима президента Лукашенко ни о каком сближении Союза с Беларусью не может идти речи. Такое сотрудничество, как в отношении других стран-участниц Восточного партнерства, возможно только при полном отказе от нынешнего политического курса и применяемых на практике мер.

В свою очередь, Союз не отказывается от налаживания благоприятных отношений с народом Беларуси. Рассмотренные выше меры ограничительного характера будут распространяться только на конкретных, перечисленных в приложении к Решениям ряду чиновников и никак не будут распространять свое действие на граждан Беларуси.

Вышеизложенные позиции неизбежно наталкивают на мысли о противоречивых действиях Европейского Союза: точнее, на несоот-

ветствия проводимых действий и занимаемых позиций во исполнение ст. 8 и ст. 21 Договора о Европейском Союзе.

Так, второй абзац ст. 21 ДЕС гласит, что «Союз старается развивать отношения и строить партнерства с третьими странами, региональными и универсальными международными организациями, которые разделяют принципы, указанные в первом абзаце. Он способствует выработке многосторонних решений общих проблем...». А п.2 ст. 21 ДЕС говорит о стремлении Европейского Союза по обеспечению консолидации и поддержки демократии, правового государства, прав человека и принципов международного права; сохранения мира, предотвращения конфликтов и укрепления международной безопасности в соответствии с целями и принципами...; поддержки устойчивого развития в экономическом, социальном и экологическом плане развивающихся стран, ставя основной целью искоренение бедности; поощрения интеграции всех стран в мировую экономику, в том числе за счет постепенной отмены препятствий международной торговле...

Сразу же возникает абсолютно закономерный вопрос: каким образом данные положения учредительного договора Европейского Союза реализуются в отношении Беларуси?

В настоящее время в сторону Беларуси со стороны ЕС оказываются действия «жесткого» характера и многосторонней критики. При этом реальных мер, направленных на поддержание и укрепление обозначенных в ст. 21 ДЕС положений, на практике нет.

Стоит отметить, что Европейский Союз, будучи намного более развитой во всех сферах общественной жизни организацией, мог бы способствовать и экономическому и политическому развитию Республики Беларусь. Особенно если учесть позитивный опыт ЕС в проведении подобных стимулирующих взаимоотношениях. Здесь стоит отметить исторические аспекты построения нынешнего Европейского Союза. А именно можно привести пример построения взаимовыгодных отношений между Европейским экономическим Сообществом и такими странами, как Португалия, Испания, Греция и другими в 60-х годах. Именно вступление в ЕЭС позволило данным странам перейти на новый уровень развития экономики и политики, провести либерализацию ключевых сфер экономики, повысить уровень торговли, усилить развитие промышленного производства, а также привлечь дополнительные инвестиционные ресурсы в государство.

Нельзя не согласиться с суждением о том, что развитие экономических отношений является одним из основных факторов, способных обуславливать позитивные изменения в по-

⁵ Эти решения направлены против конкретных лиц, указанных в приложениях к решениям, и предусматривают в их отношении такие ограничительные меры, как замораживание счетов и других экономических ресурсов лиц, ответственных за нарушения международных принципов относительно президентских выборов и избирательных стандартов при проведении президентских выборов 19 декабря 2010г. в Беларуси, а также за использование репрессий против гражданского общества и демократической оппозиции.

⁶ OJ L 288/69 30/10/2013

⁷ Ibid.



литической сфере. Либерализация торговых отношений неизбежно позитивным образом привнесла изменения в политическую сферу общественных отношений.

Как известно, помимо отсутствия СПС, планов действий, нет и обязательств между Европейским Союзом и Беларусью, направленных на гармонизацию правовых норм. Но, как видно из практики, процесс гармонизации права все равно неизбежно происходит. Конечно, данный процесс реализуется не классическим путем, а, скажем, косвенно. Это отчетливо прослеживается на примере интеграционных процессов, происходящих на постсоветском пространстве, в которых участвует Беларусь, таких как Таможенный союз. Следовательно,

хоть и не напрямую, нормы права Европейского Союза, так или иначе, все равно имеют действие в правовой системе Беларуси. Так почему же Европейскому Союзу не реализовать положения ст. 21 ДЕС «легальным» образом? Тем более, что подобный позитивный опыт у ЕС уже имеется.

Кроме прочего, может возникнуть и следующий, довольно закономерный вопрос: каков возможный дальнейший президентский срок Лукашенко? И что может произойти дальше, если ему на смену придет более демократичный предводитель? Существует ли вероятность, что при смене нынешнего режима на более демократичный сам Европейский Союз не будет заинтересован в присоединении Беларуси?

Библиография

1. Право Европейского Союза. 4-е издание. Учебник / под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юрайт, 2013.
2. Калиниченко П.А. Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. – М.: Элит, 2011.
3. Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментарием / под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Инфра-М, 2008.
4. Trybus M. European security law. Oxford University Press, 2006.
5. Koutrakos P. EU international relations law, Oxford: Oregon, 2006.

References

1. Pravo Evropeiskogo Soyuza. 4-e izdanie. Uchebnik / pod red. S.Yu. Kashkina. – M.: Yurait, 2013.
2. Kalinichenko P.A. Rossiya i Evropeiskii Soyuz: dvustoronnyaya normativnaya baza vzaimootnoshenii. – M.: Elit, 2011.
3. Evropeiskii Soyuz: osnovopolagayushchie akty v redaktsii Lissabonskogo dogovora s kommentariem / pod red. S.Yu. Kashkina. – M.: Infra-M, 2008.
4. Trybus M. European security law. Oxford University Press, 2006.
5. Koutrakos P. EU international relations law, Oxford: Oregon, 2006.

Материал поступил в редакцию 7 февраля 2014 г.