

В.Б. Рыжов



**СОТРУДНИЧЕСТВО
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
СО СТРАНАМИ
И РЕГИОНАЛЬНЫМИ
ОРГАНИЗАЦИЯМИ АЗИИ
И ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ
В СВЕТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ
«ПОЛИТИКИ
СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ»**

ЮСТИЦ  **ИНФОРМ**

Валерий Борисович Рыжов
Сотрудничество Европейского
союза со странами и региональными
организациями Азии и Латинской
Америки в свете европейской
«политики содействия развитию»
Серия «Международное право»

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=8978906

Сотрудничество Европейского союза со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки в свете европейской «политики содействия развитию»: Юстицинформ; Москва; 2014

ISBN 978-5-7205-1233-0

Аннотация

В монографии освещаются вопросы становления и развития отношений Европейского союза с государствами и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки. Представлен исчерпывающий международно-правовой анализ такого взаимовыгодного сотрудничества. Показаны особенности опыта сближения стран Европы и государств иных континентов друг с другом, с учетом политико-правовых факторов, которые и определили стремление к тесному международному региональному взаимодействию.

Для широкого круга специалистов, интересующихся вопросами международной региональной интеграции на современном этапе.

Содержание

Введение	5
Глава 1.	15
1.1. Глобальный и региональный подход ЕС к отношениям со странами и региональными организациями южного полушария	16
1.2. Влияние расширения ЕС на отношения с развивающимися странами	20
Глава 2.	24
2.1. Политический диалог в отношениях ЕС с азиатскими и латиноамериканскими странами и региональными организациями	24
2.2. Юридические и финансовые инструменты, используемые ЕС в отношениях с латиноамериканскими и азиатскими странами и региональными организациями	27
2.2.1. Юридические инструменты взаимодействия ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и региональными организациями (конвенционное и внедоговорное сотрудничество)	27
2.2.2. Финансовые инструменты регулирования взаимодействия ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и интеграционными объединениями	42
Конец ознакомительного фрагмента.	47

Валерий Борисович Рыжов

Сотрудничество Европейского союза со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки в свете европейской «политики содействия развитию»

Рецензенты:

Буроменский Михаил Всеволодович – доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой международного права национального юридического университета имени Ярослава Мудрого, член-корреспондент национальной академии правовых наук Украины;

Капустин Анатолий Яковлевич – доктор юридических наук, профессор, заместитель директора института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве российской федерации, президент Ассоциации международного права;

Шинкарецкая Галина Георгиевна – доктор юридических наук, главный научный сотрудник, руководитель группы международно-правовых проблем в отношениях между странами-членами содружества независимых Государств института государства и права российской академии наук.

Введение

Изучение внешней политики Европейского союза – очень многосторонняя, многоаспектная задача. Структуризация Европейского союза, проведенная посредством Лиссабонского договора¹, делает еще более наглядной сложность процессов принятия решений и осуществления внешней политики Союза. Теперь в Договоре о Европейском союзе содержится отдельный раздел: «Внешняя деятельность Союза»². Этот раздел состоит из семи глав: общие положения (глава I), общая коммерческая политика (глава II), сотрудничество с третьими странами и гуманитарная помощь (глава III), ограничительные меры (глава IV), международные соглашения (глава V), отношения Союза с международными организациями и с третьими странами (глава VI), условие солидарности (глава VII). Таким образом, создается почти десяток направлений внешней политики ЕС.

Такое разнообразие сложилось с течением времени, в процессе диверсификации отношений Европейского союза с другими странами, региональными организациями и интеграционными объединениями. Конечно, отношения Европейского союза с другими субъектами международного права не могут быть однородными и варьируются в зависимости от географического расположения, уровня экономического развития, соответствия демократическим стандартам и принципам защиты прав человека в том или ином государстве, с которым Европейский союз устанавливает отношения, а также и других факторов.

Одним из направлений политики Европейского союза стала «политика содействия развитию», которая осуществляется с так называемыми развивающимися странами³. При этом отмечаются особые подходы Европейского союза к правовому регулированию внешнеполитических связей с развивающимися странами, которые значительно отличаются от подхода Европейского союза к правовому регулированию отношений с развитыми странами, т. е. со странами высокого уровня экономического развития, который обычно сопровождается и высоким уровнем политического и демократического развития.

Необходимо также отметить, что особый интерес Европейского союза среди развивающихся стран вызывают страны – бывшие колонии нынешних членов ЕС, расположенные, главным образом, в Африке. Эти отношения явно отличаются от отношений, которые были выстроены ЕС с другими развивающимися странами и, в частности, со странами Азии и Латинской Америки, что предполагает отдельное изучение внешней политики ЕС со странами Африки, с одной стороны, и отношения ЕС с другими развивающимися странами, с другой стороны.

Выделение отдельных регионов имеет уже некоторые традиции: с самого зарождения внешнеполитической деятельности Европейского союза, направленной на содействие развитию развивающихся стран, это содействие дифференцировалось по географическому признаку. Об этом свидетельствует такой основополагающий для нашего исследования акт как Регламент Совета № 443/92, который был озаглавлен следующим образом – «Регламент, касающийся финансовой и технической помощи и экономического сотрудничества с развивающимися странами Латинской Америки и Азии»⁴. Географический подход в регулирова-

¹ Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed on 13 December 2007 in Lisbon, entered into force on 1 December 2009.

² General Provisions on the Union's External Action and Specific Provisions on the Common Foreign and Security Policy.

³ Термин «развивающиеся страны» возник в 60-70-е годы XX века, когда на мировую арену выходили государства, освободившиеся от колониальной зависимости.

⁴ Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil, du 25 février 1992, relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie. JOCE L 52 du 27.02.1992.

нии внешнеполитической деятельности подтверждается и другими актами (напр., так называемыми «соглашениями Ломе»).

Географический подход неоднократно подвергался определенному осуждению за чрезмерную жесткость в доктрине, а также ставился на обсуждение в органах ЕС. Он был признан неэффективным, и было решено, что дифференциация в построении международных отношений и, в частности, отношений в рамках политики содействия развитию должна основываться либо на общем, либо на персонифицированном (либо на обоих) подходе. Регламент Европарламента и Совета № 1905/2006⁵, заменивший Регламент № 443/92, закрепил именно эту позицию.

Однако для удобства исследования мы решили сохранить совокупность тематического и географического подходов, использованных европейским законодателем на протяжении более чем двадцати лет существования регламентации политики содействия развитию со странами данных регионов мира. Несмотря на отказ европейского законодателя от географического (регионального) подхода, отношения Европейского союза как в рамках политики содействия развитию, так и в рамках любой другой внешней политики строятся на персонифицированном подходе, т. е. на приспособлении средств и инструментов сотрудничества по отношению к той или иной стране, интеграционному объединению или региональной организации. В связи с этим изучение данного направления европейской политики в развитии может и сегодня основываться на географическом подходе.

С другой стороны, отношения ЕС со странами Африки и Средиземноморского бассейна уже много раз становились объектом исследования, в отличие от отношений со странами Азии и Латинской Америки. А между тем среди множества документов Европейского союза, принятых в рамках реализации политики содействия развитию, очень немалая часть касается именно Азии и Латинской Америки. Правда, нам придется коснуться некоторых правовых аспектов внешней политики ЕС, не относящихся непосредственно к нашей теме. Это объясняется тем, что политика содействия развитию частично реализуется методами, которые напрямую к ней не относятся, например, посредством гуманитарной и продовольственной помощи⁶. Тем не менее, основной темой нашего исследования остается именно «политика содействия развитию» – элементы, не относящиеся к политике содействия развитию, но все же касающиеся внешней политики ЕС, будут изучены нами лишь в той мере, в которой они непосредственно связаны с политикой содействия развитию.

Азиатские и латиноамериканские партнеры Европейского союза сначала назывались «неассоциированными развивающимися странами». Это понятие применялось с 1976 года, когда Сообщество решило предоставить финансовую и техническую помощь странам Южного полушария, с которыми не было заключено соглашений на базе ст. 238 Римского договора⁷. Европейский союз отказался от этого определения в 1986 году. Стало применяться нейтральное наименование с географической коннотацией, а именно, «развивающиеся страны Латинской Америки и Азии». Данное понятие, не влияющее на формальное и материальное содержание отношений между Европейским экономическим сообществом и странами, находящимися в данных регионах, может ретроспективно рассматриваться как

⁵ Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement. JOCE. L 378 du 27.12.2006.

⁶ Так, например, европейский законодатель утвердил, что продовольственная помощь, которая с отраслевой точки зрения должна регулироваться европейским гуманитарным правом, «является важным элементом европейской политики содействия развитию». См.: Регламент № 1292/96.

⁷ В ст. 238 сказано: «Сообщество может заключать с третьим государством, союзом государств или международной организацией соглашения об учреждении ассоциации, которая предусматривает взаимные права и обязательства, совместные действия и особые процедуры».

понятие, отражающее выход отношений между упомянутым интеграционным объединением и странами данных регионов на более глубокий и более динамичный уровень.

Ввиду развития латиноамериканских и азиатских стран, а также их отношений с ЕС, упомянутая выше терминология была также заменена в Регламенте, предложенном Европарламентом и Советом относительно сотрудничества Сообщества со странами Азии и Латинской Америки, который заменил Регламент № 443/92⁸. Он был назван следующим образом – «Регламент, касающийся финансовой и технической помощи и экономического сотрудничества с развивающимися странами Латинской Америки и Азии», изменяющий Регламент № 2258/96 СЕ, касающийся реабилитации и восстановления развивающихся стран⁹. Действительно, по прочтении предложения Регламента можно заметить, что терминология «развивающиеся страны» практически не упоминается, несмотря на то, что сотрудничество и помощь тому или иному государству, которые будут осуществлены в рамках мер и инициатив, предусмотренных данным Регламентом, должны будут учитывать цели политики содействия развитию, предусмотренные Римским договором¹⁰.

Отказ от прежней терминологии объясняется тем, что сегодня многие из прежних развивающихся стран уже невозможно квалифицировать в качестве таковых (напр., Индию, Саудовскую Аравию, Чили). Таким образом, ЕС юридически не связывает себя квалификацией некоторых государств как развивающихся стран, учитывая политические последствия, к которым может привести такая квалификация. Сегодня общей терминологией для определения стран, с которыми сотрудничает ЕС в рамках политики содействия развитию, является следующее выражение: «страны и регионы-партнеры» (ст. 1 Регламента № 1905/2006).

Нынешнее название регламента, устанавливающего правила действий со странами интересующих нас регионов, не содержит географического ограничения. Раньше Регламент № 443/92 носил название «Регламент относительно сотрудничества Сообщества со странами Азии и Латинской Америки», а ныне Регламент № 1905/2006, заменивший Регламент № 443/92, носит наименование «Регламент, устанавливающий порядок финансирования содействию развития». Тем не менее, несмотря на «анонимность» нового Регламента, конкретные страны, с которыми осуществляется сотрудничество ЕС, все же были в нем перечислены (см. приложение № 1 к Регламенту № 1905/2006). Сегодня в данном списке содержится 47 стран, т. е. на семь больше, чем в списках, составленных ранее. Здесь необходимо отметить, что список латиноамериканских стран не изменился; это объясняется относительной, по сравнению с азиатскими странами, политической стабильностью в данном регионе.

В соответствии с актами от 1990 года¹¹, содействие развитию было предусмотрено по отношению к таким странам Азии, как: Афганистан, Бангладеш, Бутан, Бруней, Бирма/Мьянма, Камбоджа, Китай, Индия, Индонезия, Лаос, Малайзия, Мальдивские острова, Монголия, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Вьетнам, Йемен; и к таким странам Латинской Америки, как: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай и Венесуэла.

В соответствии с Регламентом от 2002 года¹², сотрудничество ЕС в рамках политики содействия развитию подтверждено в отношении таких стран Азии, как: Афганистан,

⁸ Сегодня сотрудничество ЕС с другими странами в рамках программ развития регулируется Регламентом Европарламента и Совета № 1905/2006 от 18 декабря 2006 г.

⁹ Doc. COM (2002) 340 final.

¹⁰ В главе Договора, посвященной «содействию развитию», говорится, что европейская политика содействия развитию «содействует... продолжительному экономическому и социальному содействию развивающимся странам и, в частности, странам, находящимся в наиболее неблагоприятном положении» (выделено нами).

¹¹ DOC COM (90) 176 FINAL, 11 JUIN 1990.

¹² DOC. COM (2002) 340 FINAL, 2 JUILLET 2002.

Саудовская Аравия, Бахрейн, Бангладеш, Бутан, Бирма/Мьянма, Камбоджа, Китай, КНДР, Индия, Индонезия, Иран, Ирак, Лаос, Малайзия, Мальдивские острова, Монголия, Непал, Оман, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Восточный Тимор, Вьетнам, Йемен; и таких стран Латинской Америки, как: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай и Венесуэла.

Наконец, в соответствии с Регламентом от 2006 года¹³, европейская политика содействия развитию распространяется на страны Азии: Афганистан, Бангладеш, Бутан, Камбоджа, Китай, Индия, Индонезия, КНДР, Лаос, Малайзия, Монголия, Мальдивские острова, Бирма/Мьянма, Непал, Пакистан, Филиппины, Шри-Ланка, Таиланд, Вьетнам, Казахстан, Киргизстан, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан, Иран, Ирак, Оман, Саудовская Аравия, Йемен; и на страны Латинской Америки: Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Коста-Рика, Куба, Эквадор, Гватемала, Гондурас, Мексика, Никарагуа, Панама, Парагвай, Перу, Сальвадор, Уругвай и Венесуэла.

В течение довольно долгого времени политика Европейского сообщества по отношению к странам Азии и Латинской Америки не имела четких отличий от других политик, так что ее было бы трудно вычленивать из общего потока. Такую безликость органы Сообщества обычно объясняли тем, что развивающиеся страны не способны решить ни их собственные, внутренние проблемы, ни определить общие с Европой интересы и предложить конкретные рамки для сотрудничества с Сообществом. Этот аргумент не выдерживает критики, т. к. несмотря на схожие условия, существующие в других регионах третьего мира, и отсутствие общих с ними интересов и институциональных рамок сотрудничества, Европейское сообщество заключает со странами других регионов довольно важные соглашения (примером могут служить соглашения с некоторыми странами Средиземноморья и Африки)¹⁴.

Появление политики Сообщества и европейских стран со странами Азии и Латинской Америки можно датировать лишь 1972 годом, когда в ходе Парижского Саммита было решено осуществить поворот в отношениях с ними.

В основе этого решения лежало несколько факторов. Среди них:

- изменение конъюнктуры мирового рынка в связи с тогдашним энергетическим кризисом;
- появление общих для партнеров (Европейского союза и развивающихся стран) ценностей;
- выход отношений на новый углубленный экономический уровень.

В эпоху нефтяного эмбарго, навязанного «ОПЕК» осенью 1973 г. большей части западных стран, государства-члены Европейского экономического сообщества ощутили масштабы своей экономической уязвимости и зависимости от политики, определяемой их партнерами из Южного полушария. В это время зависимость Европы от зарубежных, в частности, от развивающихся стран, достигла в части снабжения сырьем 75 %, а в части снабжения энергией – 45 %. Эта зависимость привела к закрытию или ограничению доступа ее продукции на рынки сбыта развивающихся стран¹⁵.

Таким образом, изменение европейской политики по отношению к странам Азии и Латинской Америки в тот период в определенной степени диктуется тем, что именно Латинская Америка, а также страны региона Юго-Восточной Азии богаты природными ресурсами. Европейское сообщество в середине семидесятых годов прошлого века решило активизи-

¹³ JOCE L 378 du 27.12.2006, p. 65–71.

¹⁴ См.: J.- A. Tapia Valdes. Les variables politiques des relations entre la Communauté économique européenne et l'Amérique latine, in Colloque de l'Institut d'études européennes – Université libre de Bruxelles, La Communauté européenne et l'Amérique latine: ed. de l'Université de Bruxelles. Bruxelles, 1981, 234 p., p. 157.

¹⁵ J. Bourrinet, M. Torrelli, Les relations extérieures de la CEE: PUF, coll. «Que sais-je?», n° 1837, 1989, p. 101.

ровать экономическое сотрудничество со странами Азии и Латинской Америки. В качестве партнеров были выбраны, прежде всего, страны с импортными рынками. Именно Азия, Латинская Америка, а также страны Персидского залива поглощали в то время более половины общей суммы экспортных поставок в направлении стран третьего мира.

В Латинской Америке в тот период отмечен еще один весьма важный феномен, а именно – ослабление гегемонии США, которое, в свою очередь, объясняется изменением позиции латиноамериканских элит, стремившихся к кардинальному преобразованию международных отношений. В частности, стали отмечаться попытки найти новых партнеров не в США, как прежде, а в Европе, с которой, казалось, существует значительная культурная, политическая и экономическая гармония¹⁶. Такая взаимная заинтересованность (подлинная или мнимая) в углублении сотрудничества между Европой и странами Азии и Латинской Америки в семидесятые годы прошлого века и стала основным определяющим фактором формулирования новой политики ЕС. На давние исторические и культурные связи между государствами-членами Сообщества и большей частью стран Азии и Латинской Америки возлагались большие надежды.

Особенно много общего в культурном наследии Европы и Латинской Америки. Как сказано в Сообщении Европейской комиссии для Европейского парламента, «построение правового государства, принципы законности, идеи свободы и демократии, широко распространенные в Латинской Америке – это часть общих философских и юридических идей, которые являются европейским наследием»¹⁷. Присоединение Испании и Португалии к Сообществу способствовало возрождению исторических связей и общего культурного наследия, соединяющих латиноамериканские развивающиеся страны с государствами европейского континента.

Между Европой и Азией нет такой культурной близости, что существует со странами Латинской Америки. Тем не менее, в настоящее время, благодаря развитию торговых и иных связей, отмечается значительное сближение и с этими странами. Присоединение к Европейскому сообществу Великобритании, которая во времена колониального владычества оказала значительное влияние на культурную среду стран этого региона, сильно способствовало сближению Сообщества с азиатскими развивающимися странами. Сегодня нет сомнений в том, что экономические связи являются наиболее важной составляющей отношений Европы и Азии, хотя обе стороны стремятся подкрепить коммерческие отношения также и политическим диалогом.

Это не так просто. Несмотря на взаимное намерение развивать всестороннее сотрудничество двух регионов, общие для них ценности довольно сложно идентифицировать. Так, азиатские партнеры Европы не приемлют идею, согласно которой развитие Азии, в общем, и Юго-Восточной Азии, в частности, неизбежно предполагает восприятие западной модели (в частности европейской). Принимая во внимание богатое культурное наследие стран данного региона, нельзя не признать обоснованности такой позиции.

Важным фактором сближения отношений ЕЭС с развивающимися странами стали некоторые процессы, явно набирающие силу внутри стран в Азии и, главным образом, в Латинской Америке: на смену нестабильности и авторитаризму идут процессы демократизации и улаживания внутренних конфликтов. В свою очередь, углубление и упрочение связей посредством создания сети юридических обязательств способствует демократизации этих стран. Европа все больше становится и наиболее предпочитаемым партнером стран этих

¹⁶ См.: J.- A. Tapia Valdes, Les variables politiques des relations entre la Communauté économique européenne et l'Amérique latine, in Colloque de l'Institut d'études européennes – Université libre de Bruxelles, La Communauté européenne et l'Amérique latine: éd. de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 1981, 234 p., p. 161.

¹⁷ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Union européenne – Amérique latine: actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996–2000: Doc. COM (1995) 495 final, Bruxelles, 23 oct. 1995, 32 p., p. 4.

регионов, и моделью демократии и свободы. Все это значительно облегчает развитие отношений между этими регионами.

Если беспристрастно подойти к сравнению процессов интеграции, нельзя не признать, что концепция интеграции даже более стара в Латинской Америке, чем в Европе. Действительно, идея интеграции появилась в Латинской Америке в начале девятнадцатого века и была с тех пор как бы неким идеалом. Однако, институционализация регионализма в Латинской Америке и, в большей степени, распространение идеи регионализма в Азии – относительно недавние явления. Создание первых формальных международных договоров в этих регионах мира, закрепляющих интеграцию как действенный феномен, датируется лишь началом 1960 гг. Среди них мы можем отметить:

- создание Латиноамериканской Ассоциации свободной торговли («*Asociación Latinoamericana del Libre Comercio*») в 1960 году, в которую вошли: Аргентина, Боливия, Бразилия, Венесуэла, Колумбия, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай, Чили, Эквадор;
- создание в том же году Центральноамериканского общего рынка, в который вошли: Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Сальвадор;
- создание АСЕАН (Ассоциации стран Юго-Восточной Азии) в 1967 году, в который вошли: Индонезия, Малайзия, Филиппины, Сингапур, Таиланд;
- создание Андского сообщества в 1969 году, в которое вошли: Чили, Колумбия, Венесуэла, Эквадор, Перу и Боливия.

Восьмидесятые годы прошлого века стали переходным периодом для процесса интеграции, что объяснялось кризисом, за которым последовала фаза «восстановления», характеризующаяся укреплением связей и коммерческой либерализацией.

Вторая фаза данного периода была отмечена новыми формами регионального сотрудничества:

- 1) в 1983 году образовалась так называемая «контадорская группа», объединяющая Мексику, Колумбию, Венесуэлу и Панаму, целью которой являлось содействие мирному разрешению регионального Центральноамериканского конфликта;
- 2) в 1984 году образовалась неформальная группа латиноамериканских глав государств-должников на основании Картахенского соглашения, которая пыталась, но без большого успеха, принять общие меры по сокращению внешнего долга всех стран региона;
- 3) в 1985 году была основана Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии (SAARC), в которую вошли Бангладеш, Бутан, Индия, Мальдивские острова, Непал, Пакистан, Шри-Ланка, и целью которой являлось содействие достижению благосостояния народов Южной Азии и улучшению качества жизни;
- 4) в 1986 году была создана, так называемая, «Группа Рио», которая стала главным форумом политического сотрудничества в Латинской Америке.

В 1990 годы интенсификация региональной интеграции в Латинской Америке и Азии идет, главным образом, посредством заключения множества двусторонних соглашений. Это возобновление интеграционного процесса наиболее мощно проявилось в Латинской Америке, очевидно, в силу активного процесса приспособления стран этого региона к мировой глобализующейся экономике и их попыток получить в этой новой системе конкурентные преимущества. Появилось понятие «открытого регионализма», разработанного Экономической комиссией Латинской Америки (CEPAL). Суть этой концепции состоит в изменении самой концепции интеграции. Прежде основные усилия в плане интеграции сосредоточивались в сфере регулирования импорта, в попытках уравновесить меры национального протекционизма, принимаемые в разных странах, и довольно быстро показали свою неэффективность. «Новый открытый регионализм» девяностых годов стал дополнением односторонних и многосторонних стратегий сотрудничества, целью которых является содействие включению данных стран в мировую экономику. Конкретным проявлением нового регионализма

служат изменения уже в таких областях, как развитие производительных мощностей, транспорта, инфраструктуры, энергетики и т. п.

Изменения касаются и самих действующих лиц латиноамериканской интеграции. Если ранее неперменным и единственным двигателем интеграции были правительства различных государств, то сегодня они все меньше напрямую занимаются этими вопросами, освобождая, таким образом, место частным экономическим игрокам, более адекватно воспринимающим требования рынка и международной конкурентоспособности. Такое переопределение целей и методов сотрудничества создало предпосылки для длительного развития процессов интеграции в Латинской Америке.

В настоящее время можно констатировать развитие и диверсификацию интеграционных инициатив, что влечет за собой пересмотр традиционных соглашений (Центральноамериканский общий рынок, Андское сообщество). Наконец, на этот же период приходится создание новых соглашений: в 1991 году Общий рынок юга, называемый на испанском языке «Mercosur» или на португальском «Mercosul», объединил Бразилию, Аргентину, Уругвай и Парагвай; в 1994 году так называемая «группа трех» была образована Колумбией, Мексикой и Венесуэлой.

Институционализация интеграции привела к значительному усилению товарообмена в рамках региона и созданию благоприятного инвестиционного климата, как для внутренних, так и для внешних инвесторов. Создалась прямая опасность вытеснения Европейского сообщества с этих рынков. Стремясь предотвратить такое развитие событий и чтобы не оказаться в замкнутых традиционных зонах сотрудничества с североафриканскими средиземноморскими странами, Сообществу пришлось предпринять ряд усилий для установления более глубокого сотрудничества со странами и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки.

Позиция Европейского сообщества сформулирована в Сообщении Комиссии: «Даже если соглашение о свободной торговле имеет открытый характер и может быть принято всеми государствами-участниками Всемирной торговой организации, гравитационная сила такого соглашения приводит к фактической интеграции и сплочению отдельной группы региональных стран, что на практике может привести к дискриминации по отношению к «третьим (не участвующим в соглашении) странам»¹⁸.

Из этого следует, что европейские инстанции прогнозировали появление новых и развитие уже существующих континентальных региональных блоков, проникновение в которые для «третьих стран» может быть затруднено. Интерес Сообщества состоял в предотвращении снижения уровня сотрудничества с такими интеграционными объединениями.

Сегодня перед каждым из партнеров стоят новые вызовы, такие как глобализация коммерческих и финансовых обменов, а также ряд других важных, транснациональных проблем (наркобизнес, нелегальная иммиграция, ухудшение окружающей среды, обеспечение здоровья населения и т. п.). Для эффективного решения данных проблем взаимное углубление отношений ЕС и стран Азии и Латинской Америки может оказаться весьма полезным.

В экономической области Европа необходима странам Азии и Латинской Америки для обеспечения разнообразия своих внешних связей и для эффективного включения в мировую экономику. Эти страны стремятся углубить партнерство с ЕС для того, чтобы усилить свое дипломатическое и экономическое влияние по отношению к соседним могущественным, и иногда даже гегемонистским странам (США, Япония или Китай). Им также необходимы договорные отношения с ЕС для расширения доступа своих производителей к рын-

¹⁸ Commission européenne, Zones de libre-échanges: une évaluation, Doc. SEC (1995) 322 final, Bruxelles, 8 mars 1995; C. Flaesch-Mougin, J. Lebullenger, Les relations contractuelles de l'Union européenne avec les pays et groupements latino-américains, in Actes du colloque ECSA-World de Bruxelles, L'Union européenne dans un monde en transformation (19–20 sept. 1996), éd. OPOCE, Luxembourg, 1998, 786 p., p. 581–628.

кам сбыта как в Европе, так и в нескольких ближайших к европейскому интеграционному объединению странах¹⁹. Наконец, эти страны видят в ЕС идеального партнера, способного предложить им полезное для них сотрудничество, открывающее им дорогу для длительного и эффективного развития. Со своей стороны, ЕС стремится закрепить и продвигать далее свои коммерческие и технологические позиции в странах с высоким потенциалом экономического роста, к каковым относятся его партнеры из Азии и Латинской Америки.

Сотрудничество между ЕС и странами, о которых мы говорим, в политической сфере необходимо для эффективного решения многих транснациональных проблем, порожденных глобализацией, и которые изолированное государство не в состоянии самостоятельно эффективно решить. Только подлинное, углубленное сотрудничество в данном вопросе позволит достигнуть эффективных результатов.

Таким образом, страны Азии и Латинской Америки являются обязательными партнерами ЕС, как в рамках международных организаций, так и в рамках двусторонних отношений с Союзом. Тем не менее, необходимо отметить, что углубленное сотрудничество ЕС с этими странами порождает некоторое беспокойство со стороны европейских граждан, которые справедливо опасаются потерять свои рабочие места в связи с иммиграцией, а также считают потенциально возможным ослабление экономической мощи Европы.

Усиление влияния стран Азии и Латинской Америки особенно проявилось во время Саммита «Большой двадцатки» (G20) в Канкуне, в которую, кроме традиционного набора наиболее развитых стран, вошел ряд стран, обычно относимых к развивающимся. Со стороны этих последних высказывалось намерение уравновесить их влияние с влиянием индустриальных, развитых стран (США и стран Европейского союза) в рамках многосторонних переговоров²⁰. Концепция «Большой двадцатки» позволяет установить равновесие между странами южного и северного полушарий. Проявившиеся в Канкуне противоречия – это проявление давних дебатов о регулировании торговли сельскохозяйственными продуктами в рамках Всемирной торговой организации. Презентация предложений от имени США и стран Европейского союза 13 августа 2003 г. привела к проявлению жестких противоречий между Югом и Севером²¹. Некоторые положения, как, например, специальная защитная оговорка для развивающихся стран, некоторые некоммерческие условия, а также и другие, не являлись предметом евро-американских предложений. Кроме того, одно из положений было направлено на ограничение действия специального условия, благоприятствующего экспортирующим развивающимся странам (таким, как Бразилия). Бразилия при поддержке Аргентины ссылалась на то, что это положение дискриминирует экспортеров из развивающихся стран; это была попытка завоевать на свою сторону максимальное число развивающихся стран для того, чтобы противостоять евро-американской позиции. Индия вела работу среди делегаций Пакистана и Филиппин.

В результате к Аргентине и Бразилии присоединились Китай, Индия и ЮАР. Эта пятерка стран решила разработать свой текст предложений для включения в будущий договор.

Таким образом, создание «Большой двадцатки» в новом составе – это в значительной мере заслуга Бразилии, которая привлекла на свою сторону большую часть стран Южной и Центральной Америки, что привело к созданию широкого блока развивающихся стран, сосредоточенного на критике проектов, представленных ЕС и США в аграрном секторе международной политики. Побочным продуктом этих событий стало укрепление позиций

¹⁹ См. подробнее: J. Delors, Discours d'ouverture du Colloque de l'Université de Gand, 10 nov. 1990//The political and legal framework of trade and economic relations between the European Community and Eastern Europe.

²⁰ C. Pene et J. Kasmi, La création du G20: impact sur les négociations du cycle de Doha et cohérence avec la stratégie commerciale du Brésil, Note interne à la délégation de la France auprès de l'Organisation mondiale du commerce, 26 janv 2004, 29 p.

²¹ Document conjoint CE – États-Unis sur l'Agriculture, JOB (03)/157, 13 août 2003, 4 p.

Индии, а также Индонезии и Филиппин на переговорах по вопросу о доступе к рынкам развивающихся стран.

Нельзя не признать, что возможности для новой расстановки сил возникли благодаря евро-американской инициативе по принятию предложений в области торговли сельскохозяйственными продуктами.

Продолжительное существование «Большой двадцатки» вряд ли входило в планы европейских и американских участников переговоров. Основания для ее распада были: по всей логике вещей цели таких развивающихся стран, как например, Бразилия, с одной стороны и Индия или Индонезия, с другой стороны, явно не совпадали (последние страны занимают в целом оборонительную позицию в том, что касается открытия их собственных рынков).

Однако и в существовании «Большой двадцатки» для англо-американских участников переговоров был смысл в силу коммерческой стратегии, которая заключается в завоевании поддержки со стороны развивающихся стран в рамках многосторонних переговоров и ослаблении, таким образом, конкуренции со стороны развитых стран; они также стремятся выйти на рынки развитых стран как на основании многосторонних торговых договоров, так и в рамках двусторонних (Соглашение о свободной торговле обеих Америк (ФТАА), Меркосур и т. п.) соглашений; их конечная цель – завоевание рынков развивающихся стран, действия которых не ограничиваются правилами ВТО.

Одно из направлений их стратегии – объединение усилий с развитыми странами в ходе многосторонних торговых переговоров с целью расширения возможностей рынков развивающихся стран в силу демографического роста и развитием и повышения уровня жизни в этих странах.

Такая стратегия составляет суть политики как США, так и Европейского союза, и ее проявления ясно видны в методах сотрудничества с Меркосур; ее популярность объясняется внутренними причинами: многостороннее сотрудничество – это единственная эффективная форма работы, где можно рассчитывать на внутреннюю поддержку²².

Тем не менее, «Большая двадцатка» показала свою сплоченность и действенность в рамках международных переговоров по различным вопросам. Основные страны Азии и Латинской Америки, входящие в «двадцатку» (Бразилия, Индия, Китай), неоднократно показали свою способность блокировать соглашения между США и Европейским союзом и эффективно отстаивать свою позицию, что предоставляет развивающимся странам в международных переговорах вес и роль, которые все более соответствуют их экономическому влиянию в современном мире.

В отличие от Латинской Америки, которая является одновременно однородным и многообразным регионом, Азия – очень разнородный регион, т. к. она объединяет страны различных традиций. Эта специфика оказывает существенное воздействие на отношения ЕС со странами этого региона.

Так, наряду с Китаем (постоянным членом Совета Безопасности ООН, ядерной и космической державой, наиболее населенной страной мира) и Индией (второй по численности населения страной в мире), в азиатском регионе существуют и менее развитые страны. Такой разброд в социальных, политических, демографических и экономических ситуациях стран данного региона ставит перед ЕС множество проблем в определении внешней политики по отношению к странам данного региона. Действительно, единообразный подход ЕС к азиатским странам, возможный по отношению к странам Латинской Америки, не годится.

²² Rapp. Parlement européen concernant une proposition de recommandation du PE au Conseil sur le mandat de négociation d'un accord d'association interrégional avec le Mercosur, A50049/2001, 6 févr 2001, 21 p.

В связи с этим, для придания эффективности азиатской политике ЕС было необходимо принять особую стратегию, которая бы учитывала как совокупность особенностей данной географической зоны, так и большое разнообразие стран региона. ЕС пришлось выбрать довольно оригинальный подход, который состоит в множественности стратегических партнерских отношений с различными странами данного региона, а не в установлении единой стратегии многосторонних партнерских отношений, который используется в Латинской Америке.

Придание приоритетного значения заключению соглашений о сотрудничестве в отношениях ЕС со странами Азии и Латинской Америки делает необходимым проведение, прежде всего, анализа различных составляющих этой договорной схемы. В рамках нашего исследования нам также будет необходимо оценить эффективность не только договорных, но и других отношений на фоне общих рамок сотрудничества между ЕС и развивающимися азиатскими и латиноамериканскими партнерами.

Глава 1.

Отношения ЕС с азиатскими и латиноамериканскими странами и региональными объединениями в свете расширяющегося европейского пространства и изменяющегося миропорядка

Современные изменения мирового правопорядка в экономической и коммерческой сферах, различия в темпах экономического роста развивающихся стран, а также изменения в рамках самого Европейского союза приводят к перестройке геополитических приоритетов ЕС, в особенности, по отношению к регионам Азии и Латинской Америки.

1.1. Глобальный и региональный подход ЕС к отношениям со странами и региональными организациями южного полушария

Внешняя политика ЕС в отношениях со странами Южного полушария не могла не изменяться с течением времени. Поначалу это была исключительно региональная политика, ныне же, в силу глобализации мировой экономики, она не может не быть всемирной.

Сотрудничество ЕС с развивающимися странами всегда было одним из приоритетов внешней политики ЕС. Об этом свидетельствует преамбула Римского договора, в которой шесть стран, стоящих у истоков создания европейского пространства, констатировали свое желание «подтвердить связи солидарности, которые существуют между Европой и заморскими странами и территориями», а также выразить свое «желание участвовать в развитии благополучия данных стран в соответствии с принципами Устава Организации Объединенных Наций».

Общие фразы преамбулы Римского договора и ссылка на Устав ООН не имели конкретного содержания и допускали широкое толкование, поэтому концепция содействия развитию, положенная в основу Римского договора, применима к отношениям ЕС со всеми странами мира. Последовавшее за этим сужение внешней политики ЕС и большей части государств-членов до региональной было навязано Сообществом в соответствии с исторической и политической конъюнктурой, определенной процессом деколонизации. Отношения ЕС с развивающимися странами концентрировались по большей части на африканском континенте, а с конца 1960 гг. распространились на страны Средиземноморского бассейна.

Смена курса в отношениях между странами Северного и Южного полушария наметилась после Парижского Саммита глав государств и правительств стран ЕС в октябре 1972 г. В ходе его было констатировано, что региональный и глобальный подходы во внешней политике содействия развитию должны применяться в совокупности. Действительно, в 1972 году «Сообщество, осознающее важность проблемы отсталости некоторых стран в мире, подтверждает стремление развивать усилия по решению данной проблемы в рамках глобальной политики и оказанию помощи и содействия развитию данных стран»²³.

Такой выход внешней политики ЕС на глобальный уровень был результатом давления на страны Сообщества Нидерландов и Германии, которые стремились сформировать политику содействия развитию универсального, глобального уровня, т. е. политику, которая бы не ограничивалась местным, региональным подходом.

Изменение масштаба европейского внешнего сотрудничества свидетельствует об отходе от старых принципов помощи, распределяемой между некоторыми регионами и ограничиваемой некоторыми странами; теперь новые, утверждающиеся принципы требовали распространения сотрудничества и помощи на все развивающиеся страны мира, и в частности, страны южного полушария. «Высказываясь за глобальный или универсальный подход в рамках помощи развитию, Сообщество окончательно отказалось от регионального подхода в этом вопросе»²⁴.

Учитывая довольно общие формулировки Римского договора, Сообществу было необходимо разработать новые, современные подходы к проведению внешней политики в рамках компетенций, переданных ему государствами-членами.

²³ Sommet de Paris des Chefs d'État et de gouvernement de la CEE, 19 et 20 oct. 1972, Bull. CE oct 1972, p. 9 à 27.

²⁴ Le Naëlou, Politiques européennes avec les pays du Sud, L'Harmattan, Paris, 1995, p. 65.

Вначале объектом новой «расширенной» политики стали так называемые «развивающиеся страны, входящие в семейный круг ЕЭС». Был заключен ряд соглашений о сотрудничестве в рамках европейской политики «пространства Средиземного моря», первые из которых были подписаны в 1976 году.

С 1975 года начала также осуществляться так называемая «политика Ломе», которая связала Сообщество с государствами Африки, Карибского региона и государствами Тихоокеанского бассейна. Параллельно Европейское экономическое сообщество взяло на себя обязательство сотрудничать с азиатскими и латиноамериканскими развивающимися странами.

Таким образом, был взят курс на установление со многими из этих стран договорных отношений, в форме как привилегированных, так и непривилегированных торговых соглашений.

Не вызывает сомнения и тот факт, что на сотрудничестве Европы с развивающимися странами Азии и Латинской Америки отразилось и расширение ЕЭС, в первую очередь с вступлением в ЕЭС Великобритании, а затем и государств юга Европы – Испании и Португалии.

Однако, объявив о распространении действия внешней политики на новые географические зоны мира и, в частности, на Латинскую Америку и Азию, и переводя, таким образом, свое международное сотрудничество с регионального подхода на универсальный, Сообщество все же продолжало соблюдать некоторую иерархию между своими партнерами.

Действительно, первая линия разграничения проходила между ассоциированными развивающимися странами (или привилегированными партнерами) и неассоциированными развивающимися странами (или непривилегированными партнерами). С африканскими и средиземноморскими странами были сохранены наиболее значимые соглашения, основанные на ст. 310 Римского договора. Эти соглашения подчеркивали традиционно прочные связи европейского континента с этими странами. Они предусматривали преференциальный (привилегированный) режим сотрудничества и сопровождался значительным финансированием этого сотрудничества со стороны Сообщества.

В отличие от этого, с развивающимися странами Азии и Латинской Америки, которые были исключены из этой политики ассоциации, даже после присоединения к ЕЭС Испании и Португалии, отношения с Сообществом основывались на документах, предусматривавших сотрудничество в гораздо более скромных масштабах.

Различия между статусом ассоциированного и неассоциированного государства, присваиваемым третьим, не входящим в состав ЕС, государствам, в наше время сглаживаются. Политика ассоциации ЕС находится в постоянной эволюции.

Этот процесс объясняется тремя причинами. Он связан, в первую очередь, «с расширением и углублением интеграции ЕС, а также с политическими и экономическими изменениями, которые происходят внутри стран-партнеров ЕС под давлением глобализации и требований ВТО»²⁵.

Имеет значение и сама логика экономического регионализма Сообщества, нацеленная на сохранение интересов в определенных регионах мира, что должно не позволить вытеснить Европу с динамично развивающихся рынков, имеющих огромный потенциал.

Наконец, изменения в политике ассоциации продиктованы стремлением Европейского союза оказывать влияние на формирование норм общего международного права во всемирном масштабе²⁶.

²⁵ J. Raux, Les compétences expresses de caractère général – Les associations, Jurisclasseur Traité Europe, fasc. 2204.

²⁶ См. подробнее: L. Cohen-Tanugi, L'influence normative internationale de l'Union européenne: une ambition entravée, IFRI, Paris, 2002, 54 p; Résolution du Parlement européen sur les zones régionales de libre-échange et la stratégie commerciale de l'Union européenne, P5-TA-PROV [2003] 0237, avr. 2003, 11 p.; Secrétariat de l'OMC, Le régionalisme et le système commercial

Именно с такими целями были заключены договоры с Меркосур и Чили²⁷. Позднее новый Договор об ассоциации был еще раз заключен с Чили на основании ст. 310 Римского договора²⁸, а затем и с другими странами Латинской и Центральной Америки. Эта политика ассоциации, реализуемая ЕС по отношению к государствам и интеграционным объединениям Латинской Америки, вписывается в рамки многостороннего партнерства, начавшегося с Декларации Рио-де-Жанейро, подписанной в 1999 году.

Постоянная эволюция политики ассоциации и ее адаптация к требованиям государств, не входящих в состав Европейского союза, позволяют утверждать, что действия, основанные на ст. 310 Римского договора, предпринимаются и в наше время. Можно предположить, что заключение подобных соглашений возможно и в будущем с некоторыми азиатскими партнерами.

В любом случае, у ЕС довольно велика свобода усмотрения в плане создания ассоциации с тем или иным государством. Эта свобода изначально вытекает из Римского договора: «Сообщество вправе заключить соглашения об ассоциации». Поэтому логично заключить, что Сообщество может расширить или не расширить круг членов ассоциации; определить конечную цель ассоциации с тем или иным государством; поставить перспективу присоединения того или иного государства, в частности, в зависимости от соблюдения им фундаментальных принципов, отнесенных к категории «существенных», несоблюдение которых может повлечь за собой наложение санкций.

Современный подход к международным отношениям ЕС свидетельствует о том, что «регионально-универсальный» подход остается в силе. Он по-прежнему важен, т. к. ныне глобализация экономики и тесная взаимосвязь между государствами во все большем числе сфер жизнедеятельности делают необходимым универсальный подход к решению общечеловеческих проблем, общих и для Европы, и для стран Азии и Латинской Америки.

Необходимо также констатировать, что за последние десятилетия произошли значительные превращения традиционных взаимозависимостей, долго преобладавших в отношениях между странами Южного и Северного полушария. Действительно, уже несколько лет взаимозависимость стран Южного и Северного полушарий принимает новые формы. Растущая подвижность людей, капитала и средств производства, а также распространение информации; экономическое развитие, как стран Северного полушария, так и Южного полушария, отныне составляют часть глобального миропорядка.

После окончания холодной войны страны Южного полушария утратили роль «вспомогательных сателлитов»; эти страны уже не играют, как это было в прошлом, стратегической роли в снабжении стран севера сырьем. Отношения стран Северного и Южного полушарий сегодня формируются в других измерениях, областях и сферах жизнедеятельности, что в ближайшем будущем может сделать отношения между ними еще более важными и потому обреченными на сближение. Это вопросы демографии и охраны окружающей среды, крупных эпидемий (таких, напр., как СПИД), а также вопросы, относящиеся к общественной безопасности (терроризм, наркобизнес и т. п.); они постоянно поднимаются и будут подниматься во время встреч руководителей Европы и стран Азии и Латинской Америки.

Значит, взаимозависимость Европы и стран Азии и Латинской Америки нельзя назвать исключительно экономической. Самые разнообразные проблемы, перечисленные выше и оставшиеся за пределами нашего исследования, не могут быть эффективно решены на основе «изоляционистского» подхода – их универсальное значение требует универсального

mondial, Genève, avr. 1995; P. Giordano, L'alliance stratégique entre l'Union européenne et l'Amérique latine dans le cadre du système commercial multilatéral, Problèmes d'Amérique Latine, n° 51, 2003–2004, p. 123; S. Santander, Entre globalisation et régionalisme: la stratégie de coopération inter-régionale UE – Mercosur, AFRI 2001, p. 531.

²⁷ По Меркосур см.: JOC E, n° L 69, 19 mars 1996, p. 1; По Чили см.: JOCE, n° L 209, 19 août 1996, p. 5.

²⁸ JOCE n° L 352, 30 déc. 2002, p. 1.

подхода к решению. В связи с этим, если Европейский союз, как и иные части индустриально развитого мира, намерен избежать воздействия тех кризисов, которые бушуют в наименее развитых странах, ему необходимо оказывать помощь странам, испытывающим кризисы, т. е. руководствоваться универсальной стратегией сотрудничества с ними. Подтверждением такого подхода к отношениям с развивающимися странами служат несколько сообщений Европейской комиссии²⁹.

²⁹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Intégrer les questions liées aux migrations dans les relations de l'Union européenne avec les pays tiers, Doc. COM (2002) 703 final, Bruxelles, 3 déc. 2002, 66 p.; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Commerce et développement, Comment aider les pays en développement à tirer parti du commerce, Doc. COM (2002) 513 final, Bruxelles, 18 sept. 2002, 36 p.; Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social et au Comité des régions, Vers un partenariat mondial pour un développement durable, Doc. COM (2002) 82 final, Bruxelles, 13 févr. 2002, 22 p.; Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, Intégrer l'environnement et le développement durable dans la politique de coopération en matière d'économie et de développement – Éléments d'une stratégie globale, Doc. COM (2000) 264 final, Bruxelles, 18 mai 2000, 47 p.

1.2. Влияние расширения ЕС на отношения с развивающимися странами

Самое масштабное расширение Европейского союза, когда к нему присоединились десять новых государств, оказало несомненное влияние на его отношения с развивающимися странами.

Копенгагенский Европейский совет в декабре 2002 г. постановил принять в Европейский союз восемь государств Центральной и Восточной Европы, а также Кипр и Мальту. Решение это осуществилось 1 мая 2004 г., затем к ЕС присоединились Румыния и Болгария.

Расширение ЕС несет в себе потенциальные преимущества как для вновь вступивших стран, так и для «старых» членов ЕС: «содействие миру и стабильности во всем мире; общие ценности европейской демократии, социальной справедливости и долгосрочного развития требуют от ЕС осуществления политики, нацеленной на реализацию такого принципа, как солидарность. Расширение ЕС вовлекает в этот процесс новые государства-инвесторы и расширяет сферу действия европейского рынка, положительное влияние которого может распространиться и на развивающиеся страны»³⁰.

Однако нельзя не отметить, что значение процесса расширения ЕС для политики содействия развитию на сегодняшний день практически не обсуждается в процессе переговоров о присоединении той или иной страны-кандидата на вступление. По мнению некоторых авторов, это порождает у развивающихся стран тревожные опасения³¹. Нелишне напомнить, что Европарламент еще в 1997 году принял резолюцию, в которой он предупреждал о важности учета влияния присоединения того или иного государства на политику содействия развитию³².

Европейский парламент неоднократно обращался к Совету и Комиссии с просьбой убедиться в том, что расширение ЕС не приведет к сокращению помощи развивающимся странам, и в том, что новые государства-члены, в случае наличия у них достаточных ресурсов, также будут вовлечены в развитие политики содействия развитию развивающихся стран.

Чтобы оценить эту ситуацию, вспомним, что государства-кандидаты на присоединение к ЕС должны привести свое законодательство в соответствие с правом и политическими направлениями Европейского союза, что означает также и соответствие права и политики государства-кандидата внешней политике Союза в сфере содействия развитию.

Тем не менее, если у стран-кандидатов не было другого выбора, как согласиться с уже существующими ко времени их присоединения правилами, то, став членами Союза, они в полной мере участвуют в определении права и политики Союза и, в частности, в определении бюджета Союза, что немаловажно для осуществления политики содействия развитию. Иными словами, у них есть, как и у любого государства-члена, право на определение того, каким образом будет распределяться европейская финансовая помощь, предоставляемая другим государствам.

Однако это право участия в распределении помощи вызывает в определенной степени обеспокоенность стран третьего мира расширением Европейского союза: в Союзе появляются новые члены, которые могут не разделять взгляды «старых» государств-членов, уже

³⁰ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, La politique de développement de la Communauté, Journal Officiel des communautés européennes, 1er Octobre 2001.

³¹ E. Barbé, E. Johansson-Nogués (eds), Beyond enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Barcelona, 2003, 310 p.

³² Résolution sur la communication de la Commission sur les orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), Journal Officiel des communautés européennes, 4 Mai 1998.

известные партнерам Союза из числа развивающихся стран и даже сформированные при некотором их участии. Расширение привносит такую особенность, как разнородность взглядов членов Европейского союза – новые государства-члены по большей части небольшие государства, слабые с экономической точки зрения и сохраняющие многие традиции социалистического прошлого.

Вполне вероятно, что Европейское сообщество «продолжит свою политику помощи в развитии и привилегированном сотрудничестве, сохранив бюджетные статьи, предусмотренные для этих целей, в соответствии с целями Организации Объединенных Наций в сфере содействия развитию»³³. Между тем, различия в степени развития экономических и политических систем между государствами-членами ЕС могут повлечь за собой изменения в бюджете Союза, т. к. новые государства-члены не склонны вносить ресурсы в бюджет Союза и сами пользуются уже предоставленными в рамках различных политик ЕС ресурсами. Иначе говоря, они по большей части являются дебиторами европейского бюджета, что может вызвать дефицит бюджета³⁴, что отразится на сокращении второстепенных статей расходов, в т. ч. расходов на реализацию политики содействия развитию.

Таким образом, создаются трудности для развития европейской политики содействия развитию в среднесрочной перспективе. Объясняется это следующими факторами. Во-первых, необходимо учесть, что у новых государств-членов не было колониального прошлого и, следовательно, у них не существует «традиции помощи (содействия) развитию и политики сотрудничества, какая она существует у «старых» государств-членов». Об этом, в частности, свидетельствует незначительный прогресс в переговорах по присоединению новых государств-членов, что было отмечено Европейской комиссией³⁵.

Во-вторых, «новым» государствам-членам придется способствовать европейской политике содействия развитию, тогда как они сами еще пользуются плодами политики массовой европейской помощи, что создает противоречие во взаимодействии ЕС с этими государствами-членами. Наконец, доля валового национального продукта, которую эти государства выделяют в качестве официальной помощи развитию, остается весьма незначительной. Для примера, Эстония – страна, которая принимает участие в реализации данной политики ЕС – отчисляет всего 0,1 % своего ВВП, в то время как средний размер взноса новых государств-членов ограничивается 0,33 % ВВП³⁶.

Таким образом, с расширением ЕС политика содействия развитию располагает все меньшими шансами на конечный успех. Так, в частности, поставленная некогда цель – достичь выделения 0,7 % ВВП на реализацию политики содействия развитию – вряд ли может быть достигнута в будущем³⁷.

Иногда специалисты высказывают опасение того, что с расширением ЕС на юг развитие отношений со странами Азии и Латинской Америки окажется неблагоприятным для новых государств-членов. Нельзя забывать и о том, что с расширением Европейского союза его внешние границы переместились на 500 км на восток. Сегодня ЕС граничит с такими странами, как Сербия, Украина, Россия и Белоруссия. Вполне вероятно, что такая новая конфигурация Европейского союза повлечет за собой изменения в определении приоритетов

³³ L. Montrosset, Les ACP face à l'élargissement: entre une préoccupation latente et de nouveaux espoirs, RMCUE 2002, n° 462, p. 607.

³⁴ P. Aguiar Molina, Enlargement, coherence and development policy, in E. Barbé, E. Johansson-Nogués (eds), Beyond enlargement: the new members and new frontiers of the enlarged European Union, p. 235 à 256.

³⁵ P. Molina, Enlargement, coherence and development policy, 37 à 241; V. Michaux, L'élargissement de l'Union: une menace pour le développement? Le Courrier ACP-UE, juill.-août 2002, p. 18 et 19.

³⁶ V. Michaux, L'élargissement de l'Union: une menace pour le développement? op. cit., p. 19.

³⁷ Rapp. annuel 2003 de la Commission au Conseil et au Parlement européen «sur la politique de développement de la CE et la mise en oeuvre de l'aide extérieure en 2002», p. 16 et 17.

внешних связей Европейского союза со странами, не являющимися членами ЕС³⁸. Действительно, очень вероятно, что отношения ЕС с другими странами будут переориентированы на поддержание и развитие отношений со странами Востока и, в частности, Восточной Европы, как это случилось в свое время с Испанией и Португалией, когда во время вступления этих стран в Сообщество выяснилось, что их приоритетом является Латинская Америка.

С учетом этих вполне вероятных перспектив через некоторое время может обнаружиться перераспределение приоритетов внешней политики между государствами-членами, которые от имени ЕС займутся внешними связями в зависимости от их традиционных географических сфер влияния: Франция и Италия будут продолжать заниматься отношениями с государствами Северной Африки, Испания и Португалия, Латинской Америкой и т. д.

Практически по всем вопросам внешней политики решения в Европейском союзе принимаются методом единогласия. Такой способ голосования был довольно обременительным даже тогда, когда Европа состояла из пятнадцати государств. После расширения ЕС есть опасность того, что никакое решение принять будет практически невозможно, и внешние сношения окажутся заблокированными³⁹.

Эта опасность грозит и отношениям в сфере ассоциации. С одной стороны, ассоциация как правовой феномен, требующий единогласия, более не является средством, предназначенным исключительно для привилегированных партнеров: статус ассоциированного государства был распространен и на некоторых партнеров Латинской Америки. Более того, сегодня, по словам некоторых авторов, уже можно говорить о неограниченном распространении статуса ассоциации с другими государствами⁴⁰. В результате, если допустить, что основополагающее соглашение об ассоциированных отношениях требует одобрения всех государств-членов, то это оказывается все более и более сложным делом в расширенной Европе с более чем двадцатью государствами-членами.

С другой стороны, государства-члены даже в рамках обычных отношений, не основанных на ст. 310 Римского договора, как, например, в рамках «Экономического соглашения о партнерстве, политической координации и сотрудничестве» с Мексикой, где формально единогласия не требуется, «пытаются разными уловками избежать принятия решения большинством»⁴¹. Так, например, государства пытаются во время согласования и разработки текстов соглашений добавлять правовые положения, требующие единогласного одобрения (напр., на основании ст. 308 Римского договора⁴²), или вводить в соглашения положения, выходящие за рамки исключительной компетенции европейских инстанций⁴³.

Из этого следует, что на практике для смешанных соглашений (которые так называются в связи с тем, что они заключаются как Союзом, так и его государствами-членами) единогласное голосование является правилом. Таким образом, как над данными соглашениями, так и над соглашениями, подпадающими под действие ст. 310 Римского договора,

³⁸ Rapp. de Wim Kok, Communication de la Commission, L'Europe élargie – Voisinage: un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud, Doc. COM [2003] 104 final, Bruxelles, 11 mars 2003, 27 p.; Communication de la Commission, Jeter les bases d'un nouvel instrument de voisinage, Doc. COM [2003] 393 final, Bruxelles, 1er juill 2003, 15 p.

³⁹ C. Flaesch-Mougin, L'Union européenne élargie en tant qu'acteur sur la scène internationale: quelques réflexions institutionnelles, in Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, éd. de l'Université libre de Bruxelles, Bruxelles, vol. II, 2003, 443 p., p. 60 à 77.

⁴⁰ M.-F. Christophe Tchakaloff (éd.), Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification, Bruylant, Bruxelles, 1999, 332 p.; J. Raux, Les compétences expresses de caractère général – Les associations, J.-Cl. Europe Traité, Fasc. 2204.

⁴¹ C. Flaesch-Mougin, L'Union européenne élargie en tant qu'acteur sur la scène internationale: quelques réflexions institutionnelles, op. cit., spéc. p. 69.

⁴² Требование единогласия, установленное ст. 308 Римского договора, не было изменено Лиссабонским договором.

⁴³ G. Garzon Clariana, La mixité: le droit et la pratique, in J.-H.-L. Bourgeois, J.-L. Dewost et M.-A. Gaiffe (éd.), La Communauté et les accords mixtes quelles perspectives? Presses universitaires de Bruxelles, Bruxelles, 1997, p. 15.

постоянно висит угроза вето того или иного государства-члена. Так, например, Франция или Польша, страны, экономика которых в значительной мере основана на производстве сельскохозяйственных продуктов, могут довольно обоснованно не желать заключения соглашения об ассоциации с Меркосур, откуда может поступать много дешевой сельхозпродукции⁴⁴.

Таким образом, будущее развитие внешних связей Европейского союза стало проблематичным – сложность ратификации смешанных соглашений является доказательством этому. Общее заключение соглашения Европейским союзом должно сопровождаться ратификацией соглашения всеми государствами-членами. Распределение компетенций между европейскими инстанциями и государствами-членами для одного и того же международного документа приводит к тому, что фактически на стадии заключения соглашений необходимо не квалифицированное большинство, а единогласное одобрение. Более того, процедура довольно бюрократична, т. к. к европейской процедуре добавляются и процедуры ратификации или одобрения каждого государства-члена.

Таким образом, на практике вступление в силу таких соглашений является, по сравнению с соглашениями, заключаемыми исключительно европейскими инстанциями в рамках их исключительных компетенций, довольно длительным процессом и может занять несколько лет. Вступление в силу таких соглашений в рамках Союза, в котором число членов постоянно растет, осложнено, что создает затруднения в отношениях с различными партнерами ЕС.

Конечно, некоторые изменения учредительных договоров ЕС, внесенные Лиссабонским договором, облегчили процедуру заключения соглашений и их вступления в силу⁴⁵. Тем не менее, эти изменения не искоренят проблемы, которая создана системой распределения компетенций между европейскими инстанциями и государствами-членами ЕС⁴⁶.

Для того чтобы устранить неудобства, связанные со сроками вступления в силу так называемых смешанных соглашений, установилась особая практика, которая используется, в частности, для соглашений об ассоциации. Речь идет об использовании временных соглашений и о временном применении соглашений, возможность которого была введена Амстердамским договором и предусмотрена ст. 218 нынешнего консолидированного текста Договора о функционировании Европейского союза; временное применение соглашений возможно по инициативе только европейских инстанций.

Однако эти соглашения могут по определению касаться только сфер, входящих в исключительную компетенцию Союза, и только коммерческих аспектов, в частности, свободного передвижения товаров и услуг (с некоторыми исключениями). Таким образом, они являются лишь ограниченным средством борьбы с европейской бюрократией.

В итоге, единогласие и неоднородность взглядов расширенного состава членов Европейского союза, существующего на сегодняшний день, не только тормозит продвижение отношений, начатых с некоторыми странами и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки, но создает также сложности в развитии новых аспектов внешней политики ЕС.

⁴⁴ Конкретным примером этому может служить так называемый банановый кризис, разрешение которого стало возможным лишь в 2009 году. Суть его сводилась к следующему: установление ЕС облегченного налога на ввоз бананов из стран Африки – бывших колоний и заморских территорий – было воспринято странами Латинской Америки как недоброжелательная конкуренция, т. к. бананы последних облагались довольно существенным налогом.

⁴⁵ Напомним, что в том, что касается договоров об ассоциации того или иного государства, правила не изменились и с вступлением в силу Лиссабонского договора. Для заключения таких соглашений необходимо единогласное одобрение членов Совета (см. п. 8 ст. 218 ДФЕС).

⁴⁶ См.: C. Flaesch-Mougin, *L'Union européenne élargie en tant qu'acteur sur la scène internationale: quelques réflexions institutionnelles*, op. cit., spéc. p. 70 et 71.

Глава 2.

Инструменты взаимодействия ЕС с латиноамериканскими странами и региональными организациями

2.1. Политический диалог в отношениях ЕС с азиатскими и латиноамериканскими странами и региональными организациями

В целом Европейским союзом воспринят целостный, комбинированный подход к отношениям со странами Азии и Латинской Америки, основанный на том, что в жизни и деятельности любой страны невозможно разделить политический, экономический и социальный аспект.

Основным инструментом сотрудничества со странами этих регионов мира является так называемый политический диалог. Идея такого диалога возникла в самом начале сотрудничества и означает, что возможны контакты между государствами без заключения конкретных соглашений. Эта форма международных контактов, предусматривающая не только точно обозначенные права и обязанности, но где возможны и заявления о намерениях, может использоваться как для сотрудничества с отдельными странами (двусторонний диалог), так и для сотрудничества с интеграционными объединениями (межрегиональный диалог). Такой подход позволил найти и сформировать методы решения международных проблем даже с наиболее нестабильными развивающимися странами.

Изначально политический диалог с развивающимися странами был средством установления сотрудничества с латиноамериканскими странами, но сегодня он применяется не только в отношениях с латиноамериканскими развивающимися странами, но и с азиатскими развивающимися странами. Действительно, с исторической точки зрения, формулировка «межрегионального диалога ЕЭС со странами Азии и Латинской Америки» изначально была оглашена в Сан-Хосе (Коста-Рика) 28–29 сентября 1984 г. и применялась по отношению к сотрудничеству с государствами Центральной Америки (Коста-Рика, Гватемала, Гондурас, Никарагуа, Сальвадор), а также в отношениях со странами-членами «Контадорской группы» (Колумбия, Мексика, Венесуэла).

Вслед за Саммитом в Сан-Хосе, главной целью которого было установление благоприятного для политической и экономической стабилизации Центральной Америки климата, отношения приобрели институциональный характер во время встречи представителей правительств в Люксембурге (11–12 ноября 1985 г). Данная встреча объединила Сообщество и его государства-члены, а также Испанию и Португалию, с одной стороны, и вышеупомянутую группу восьми латиноамериканских развивающихся стран, с другой стороны⁴⁷. Здесь важно отметить, что институализация диалога, т. е. придание спорадическим контактам формальных рамок постоянного мероприятия – ценное нововведение того времени в международных отношениях Европы.

Другой многосторонний диалог берет начало с 1987 года между Европейским сообществом и его государствами-членами, с одной стороны, и государствами-членами «Группы

⁴⁷ Bull. CE nov. 1985, pt 1.2.1, p. 22.

Рио», с другой стороны, (в то время в нее входили Аргентина, Боливия, Бразилия, Чили, Колумбия, Эквадор, Мексика, Парагвай, Перу, Уругвай и Венесуэла). Контакты с этой группой латиноамериканских государств также постепенно развивались; в 1986 году, в момент возникновения острого кризиса в Центральной Америке, на их основе удалось сформировать «Группу по консультациям и примирению».

Однако в полной мере контакты с этой группой государств оставались не формализованными вплоть до 1990 года. 20 декабря 1990 г. была подписана Римская политическая Декларация, и форма спорадических переговоров уступила место организации⁴⁸.

Диалог с «Группой Рио» и поныне приводится как один из наиболее успешных примеров постоянных политических контактов между ЕС и группой развивающихся стран Азии и Латинской Америки.

Политические контакты, называемые диалогом, постепенно распространились и на отношения с другими региональными интеграционными объединениями и региональными организациями Азии и Латинской Америки: «ЕС – Меркосур», «ЕС – Андское сообщество», «ЕС – Центральноамериканский общий рынок», «ЕС – АСЕАН», «ЕС – Совет сотрудничества арабских государств Персидского залива», «ЕС – Ассоциация регионального сотрудничества Южной Азии». Они стали частью более широких областей сотрудничества с Латинской Америкой (в рамках регулярных встреч «Европа – Латинская Америка») и с Азией (в рамках регулярных встреч «Азия – Европа»).

Политический диалог стал необходимым средством коммуникации, а его существование объясняется неразрывной связью политики и экономики. Действительно, Сообщество, а сегодня и Союз и его партнеры, заостряют внимание в рамках этих диалогов на связи между такими вопросами, как демократия, соблюдение прав человека, борьба с такими политическими или социальными явлениями, как терроризм, наркобизнес, с одной стороны, и долгосрочное развитие стран Азии и Латинской Америки, с другой стороны.

Прекращение советско-американского противостояния в 1990-х годах, которое ознаменовалось окончанием «холодной войны» и разрушением биполярности международных отношений, также не могло не сказаться на отношениях ЕС с его азиатскими и латиноамериканскими партнерами.

Одним из последствий разрушения биполярного мира стала интенсификация напряжений и конфликтов в Южном полушарии. Вольфганг Хагер считает, что «третий мир» не будет иметь никакого значения, если он так и останется за порогом цивилизации и процветания; однако он будет продолжать оказывать на нас давление и создавать многочисленные проблемы, т. к. именно «третий мир» порождает насилие, наркобизнес, угрозу химических или ядерных войн и т. п.»⁴⁹.

Может быть, это слишком пессимистический взгляд на отношения Северного и Южного полушарий, следствием которого является особое внимание к вопросам безопасности, однако в странах Европейского союза сегодня существует полное осознание необходимости непосредственного участия развитых стран в восстановлении экономики наиболее неустойчивых регионов «третьего мира» и в диалоге, касающемся многих общечеловеческих проблем. Межрегиональные отношения между ЕЭС (ЕС) и развивающимися странами Азии и Латинской Америки, начало которым было положено еще в 1984 году, в конечном счете, должны были идти именно по этим направлениям.

Глобальный политический диалог ЕС со странами Азии и Латинской Америки формирует общую ситуацию, в рамках которой решаются более конкретные задачи. Нефор-

⁴⁸ Conf. min. CEE / Groupe de Rio, Bull. CE déc. 1990, pt 1.4.39.

⁴⁹ См.: L'Europe peut-elle avoir une politique extérieure?: Cahiers de la «Fondation Europe et Société», avr.-sept. 1990, p. 35–37.

мальный характер политического диалога позволяет проводить встречи и конференции, где обсуждаются любые вопросы экономической или политической природы.

В процессе политического диалога представители Союза имеют возможность достаточно полно представить свои позиции и дать разъяснения относительно отдельных проблем. Нередко бывает так, что на политических встречах ставятся вопросы о пересмотре существующих договоров или о необходимости расширить действие некоторых уже существующих соглашений и расширить сферы сотрудничества, в частности, привлечь к участию страны Азии и Латинской Америки в специфических европейских программах (напр., в научной сфере), организовать программы обучения административных работников и т. п.

Политический диалог как бы создал постоянную площадку для выяснения совпадающих или противоречащих позиций ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и интеграционными объединениями. С методологической точки зрения, глобальный диалог предлагает гибкий механизм согласования между партнерскими странами и регионами. При помощи такого диалога ЕС и страны Азии и Латинской Америки пытаются, и часто довольно успешно, выражать общие мнения по основным вопросам международной жизни (наркотики, социальные проблемы населения и т. п.)

Гвадалахарская декларация от 28 мая 2004 г., принятая на европейско-латиноамериканском Саммите, устанавливает, в частности, некоторые приоритеты и цели, общие для обоих регионов мира⁵⁰. «Мы отдаем приоритет стимулированию конкретных решений в вопросе о разоружении, в частности, относительно ядерного, химического, биологического оружия»; «мы признаем, что изменение климата является общей угрозой длительному развитию наиболее неблагоприятных регионов и оказывает негативное воздействие на экосистемы». Подобные положения содержатся и в Ханойской декларации от 8–9 октября 2004 г., являющейся итогом пятого Саммита между главами государств и правительств Азии и Европы. Во время этого Саммита представители двух регионов вновь подтвердили «свое желание обсуждать вопрос о новых угрозах в современном мире, которыми являются, в частности, нестабильность, терроризм, сепаратизм, распространение оружия массового поражения, транснациональная преступность»⁵¹.

⁵⁰ Documents d'Actualité Internationale, n° 14, 15 juill. 2004, p. 504 à 509.

⁵¹ Documents d'Actualité Internationale, n° 23, 1er déc. 2004, p. 872 à 875, pt 12.

2.2. Юридические и финансовые инструменты, используемые ЕС в отношениях с латиноамериканскими и азиатскими странами и региональными организациями

2.2.1. Юридические инструменты взаимодействия ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и региональными организациями (конвенционное и внедоговорное сотрудничество)

Из юридических средств, с помощью которых реализуется содействие развитию стран, интеграционных объединений и региональных организаций Латинской Америки и Азии, можно выделить конвенционные средства и внедоговорные средства.

Конвенционное, или проще говоря «договорное» сотрудничество выражается в заключение международных соглашений, правовая форма которых различна (соглашение об ассоциации, соглашение о сотрудничестве и т. п.). Правовая форма соглашения зависит в принципе от природы отношений, которые могут быть «привилегированными» или «непривилегированными». Такие соглашения образуют отношения между Европейским союзом (а в случае необходимости и совместно с его государствами-членами) с множеством других стран-партнеров (напр., со странами Африки в рамках так называемого «Соглашения Котону»), или даже с другими региональными субъектами-объединениями (Меркосур, Андское сообщество, АСЕАН), или, еще проще, с той или иной конкретной страной.

Помимо общего принципиального основания для разработки и заключения соглашений (бывшая ст. 300 или ст. 218 Договора о функционировании Европейского союза), международные соглашения могут быть заключены, как будет показано ниже, на основании различных основополагающих положений европейского права.

Таковыми положениями являются:

- документы коммерческой политики и дополнительных компетенций (бывшие ст. 133 и 308 или соответственно ст. 208 и 352 Договора о функционировании Европейского союза);
- документы политики развития, а также политики содействия развитию (бывшие ст. 181 или ст. 211 Договора о функционировании Европейского союза);
- документы относительно сотрудничества с «третьими странами», не являющимися развивающимися странами (бывшая ст. 181 или измененная ст. 212 Договора о функционировании Европейского союза);
- документы ассоциации (бывшие ст. 310 или ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза).

Для удобства понимания и структурирования анализа мы будем использовать далее хронологический порядок изучения темы, а не предметный, в соответствии с которым построено позитивное право международных отношений ЕС. Такой подход позволит выявить, с одной стороны, эволюцию договорных отношений ЕС со странами Азии и Латинской Америки, а с другой стороны, подчеркнуть существующие расхождения в организации отношений ЕС со странами и региональными организациями Латинской Америки и со странами и региональными организациями Азии.

На основании такого подхода мы сможем выделить несколько поколений соглашений Европейского сообщества со странами и интеграционными объединениями Азии и Латин-

ской Америки. В целом договорные отношения ЕС со странами и региональными организациями АЛА можно разделить на четыре поколения.

«Первое поколение» соглашений относится к семидесятым годам прошлого века и отмечается заключением обычных (имеется в виду непривилегированных) коммерческих соглашений на основании ст. 133 Римского договора (ст. 207 Договора о функционировании Европейского союза). В 1971 году Сообщество было заключено коммерческое соглашение с Аргентиной⁵², за которым последовали другие соглашения торгово-коммерческого направления: с Уругваем⁵³, с Бразилией⁵⁴, а затем и соглашение общего, неузкопрофильного характера с Мексикой⁵⁵.

Первые соглашения с азиатскими партнерами появляются в 1973 году. Их предмет также ограничивается коммерческой сферой. Такие соглашения были заключены с Индией⁵⁶, Шри-Ланкой⁵⁷, Бангладеш⁵⁸ и Пакистаном⁵⁹. Торговое соглашение было также подписано и с Китаем, но лишь в 1978 году⁶⁰, что было довольно новым явлением для того времени, т. к. данное соглашение являлось первым в своем роде коммерческим соглашением Сообщества со страной, где коммерческие и торговые отношения реализовывались (и отчасти продолжают реализовываться) самим государством.

Несмотря на различные наименования соглашений, в эту эпоху они все носили исключительно коммерческий характер. Даже если некоторые из них содержали в себе элементы регулирования сотрудничества в других сферах деятельности, главной их целью было достижение чисто коммерческих задач – развитие и диверсификация коммерческих связей между партнерами. Но элементы некоторой амбициозности обнаруживаются в преамбулах данных актов: почти во всех говорится о том, что они составляют лишь первый этап в организации более существенных отношений. Действительно, с одной стороны, речь идет о закреплении и углублении экономических (торговых) связей и создании благоприятной среды для расширения обменов и развития экономического сотрудничества. С другой стороны, соглашения с азиатскими партнерами ясно уточняют, что торговые отношения являются основной сферой взаимодействия (но в то же время нет и квалификации этой сферы как единственной).

В связи с этим, смешанные комиссии, созданные в соответствии с данными соглашениями для мониторинга и отслеживания успешности их выполнения, были наделены функциями содействия развитию экономического сотрудничества, связанного, главным образом, с торговым обменом в широком смысле слова (таковы же были соглашения с латиноамериканскими странами). Иногда в договорах данного периода упоминаются и другие сферы сотрудничества, как, например, в ст. 10 соглашения с Индией, где смешанная комиссия должна «содействовать информационным обменам и поощрять контакты во всех областях, имеющих отношение к экономическому сотрудничеству между сторонами». Данные примеры свидетельствуют о желании не ограничиваться лишь коммерческой сферой и, как следствие, не ограничиваться лишь применением положений ст. 133 (ст. 207 Договора о функционировании Европейского союза), что отвечало стремлениям азиатских и латиноамериканских развивающихся стран.

⁵² JOCE n° L 249, 10 nov. 1971, p. 19.

⁵³ Соглашение от 2 апреля 1973 г., JOCE n° L 333, 4 déc. 1973, p. 2.

⁵⁴ Соглашение от 19 декабря 1973 г., JOCE n° L 102, 11 avr. 1974, p. 23.

⁵⁵ Соглашение от 15 июля 1975 г., JOCE n° L 247, 23 sept. 1975, p. 10.

⁵⁶ Соглашение от 17 декабря 1973 г., JOCE № L 82, 27 марта 1974, p. 2.

⁵⁷ Соглашение от 22 июля 1975 г., JOCE № L 247, 22 июля 1975, p. 2.

⁵⁸ Соглашение от 19 октября 1976 г., JOCE № L 319, 29 ноября 1976, p. 1.

⁵⁹ Соглашение от 1 июня 1976 г., JOCE № L 168, 28 июня 1976, p. 2.

⁶⁰ JOCE № L 123, 11 мая 1978, p. 2.

В ту пору эти соглашения еще не относили к так называемым преференциальным соглашениям, и это означало, что с точки зрения ГАТТ они не являются нарушением принципа наибольшего благоприятствования. Иначе говоря, в ту эпоху отношения с азиатскими и латиноамериканскими развивающимися странами еще не содержали особых привилегий по сравнению с теми, которые регулировали отношения с другими партнерами-участниками Генерального соглашения по тарифам и торговле, что соответствовало обязательствам, принимаемым в рамках ГАТТ.

Такие соглашения были довольно выгодны государствам, которые не располагали преимуществами, предлагаемыми в рамках ГАТТ. Так, например, принцип наибольшего благоприятствования был довольно важным для Мексики, которая в 1975 году еще не была участником Генерального соглашения по тарифам и торговле (Мексика подписала это соглашение только в 1987 году). Таким образом, Мексика пользовалась в договорном порядке преимуществами, связанными с присоединением к ГАТТ, и в частности принципом наибольшего благоприятствования, а также привилегиями в рамках многосторонних переговоров ГАТТ, особенно в вопросе сокращения таможенных пошлин.

Относительно ограниченный успех «первого поколения» соглашений привел к тому, что постепенно в восьмидесятые годы было решено заменить их новым поколением соглашений с тем, чтобы углубить договорные отношения между субъектами международного права южного и северного полушарий.

Соглашения «второго поколения» были заключены, в отличие от соглашений «первого поколения», на двойном правовом основании: на основании ст. 133 и 308 Римского договора (ставших соответственно ст. 207 и 352 Договора о функционировании Европейского союза). Статья 308 Договора позволила отношениям между Сообществом и странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки не ограничиваться лишь сферой коммерции.

После первого опыта заключения соглашений на двойном основании с промышленно развитыми странами⁶¹, Сообщество использовало подобный тип соглашений как в отношениях с отдельными азиатскими и латиноамериканскими развивающимися странами⁶², так и с региональными организациями и интеграционными объединениями, в которые они входят⁶³.

Несмотря на то, что соглашения «второго поколения», заключенные с развивающимися странами Азии и Латинской Америки, не предусматривали никаких преференций и финансовых уступок, они все же представляли очевидный прогресс по отношению к «первому поколению» соглашений.

Некоторые соглашения «второго поколения» продолжают действовать до сих пор, например, с АСЕАН и Китаем; ими регулируется гораздо более широкий набор предметов ведения. Помимо коммерческого сотрудничества, они предусматривали и более широкое экономическое сотрудничество (сельскохозяйственное, промышленное, технологическое, экологическое, энергетическое), что свидетельствовало о желании договаривающихся сторон разнообразить и углубить их договорные отношения. Таким образом, отношения в

⁶¹ Соглашение о коммерческом и экономическом сотрудничестве с Канадой от 6 июля 1976 г., JOCE № L 260, 24 сентября 1976, р. 2.

⁶² Генеральное соглашение о сотрудничестве с Бразилией от 18 сентября 1980 г., № L 281, 4 октября 1982, р. 1; Соглашение о коммерческом и экономическом сотрудничестве с Индией от 23 июня 1981 г., JOCE № L 328, 16 ноября 1981, р. 5; Соглашение о коммерческом и экономическом сотрудничестве и о содействии в развитии с Пакистаном от 23 июля 1985 г., JOCE, 25 апреля 1986; Соглашение о коммерческом и экономическом сотрудничестве с Китаем от 21 мая 1985 г., JOCE № L 250, 19 сентября 1985, р. 2.

⁶³ Соглашение о сотрудничестве со странами-членами АСЕАН от 7 марта 1980 г., JOCE № L 144, 10 июня 1980, р. 2; Соглашение о сотрудничестве со странами, подписавшими Андское (Картахенское) соглашение от 28 октября 1983 г., JOCE № L 153, 8 июня 1984, р. 2; Соглашение о сотрудничестве со странами, входящими в Центральноамериканский общий рынок, и Панамой от 12 ноября 1985 г., JOCE № L 172, 30 июня 1986, р. 2.

рамках данного поколения соглашений не ограничиваются лишь сферой экономического обмена.

Особенностью соглашений «второго поколения» был их, прежде всего, рамочный характер: они зачастую не содержали конкретных обязательств, а только общие определения. Иначе говоря, данные соглашения представляют интерес только тогда, когда Сообщество и его государства-члены пожелают и будут способны внедрить конкретные инструменты для реализации целей, объявленных в данных соглашениях.

Здесь необходимо отметить, что соглашения «второго поколения» уже не были смешанными соглашениями, и государства в них не участвовали. Эти соглашения заключались органами Сообщества и от имени Сообщества (они заключались Советом после обсуждения в Комиссии и после консультации с Европейским парламентом). Однако участие в их заключении государств-членов Сообщества не исключалось полностью. Когда дело касалось отдельных сфер экономического сотрудничества с соответствующими странами, в которых тот или иной член был особенно заинтересован, вступал в действие так называемый «принцип Канада»: государства-члены ЕС могли параллельно и помимо Сообщества заключать двусторонние соглашения, в т. ч. соглашения о сотрудничестве в сферах жизнедеятельности, в которых уже существует сотрудничество с Сообществом. Такая возможность не должна, тем не менее, затрагивать компетенций Сообщества и требует соблюдения консультативных процедур и принципа субсидиарности⁶⁴.

Кроме того, в период активного заключения соглашений «второго поколения» стал выработываться метод принятия во внимание Сообществом особенного характера развивающихся стран, с которыми оно устанавливало договорные связи. Именно тогда стала формироваться политика «сотрудничества и содействия развитию».

Параллельно шло формирование права Сообщества в области развития межрегиональных договорных связей посредством заключения общих соглашений о сотрудничестве с некоторыми группами государств (интеграционными объединениями и региональными организациями) как Азии, так и Латинской Америки. Так, в частности, было заключено Соглашение со странами-членами Ассоциации государств Юго-Восточной Азии в 1980 году⁶⁵, со странами Андской группы в 1983 году⁶⁶, а также со странами-членами Центральноамериканского общего рынка в 1985 году⁶⁷.

Широкое распространение соглашений «второго поколения» свидетельствует о формировании и развитии сотрудничества не только на коммерческом и экономическом уровнях, но и в рамках содействия развитию. Они говорят также о появлении нового уровня международных отношений – межрегионального сотрудничества. Такой новый уровень отношений особенно характерен для соглашений, заключенных с Андской группой, а также с Центральноамериканским общим рынком. Развитие связей с региональными интеграционными объединениями было не случайно найденной формой сотрудничества, а целенаправленным, продуманным шагом. Дело в том, что в странах Андского пояса, как и в Центральной Америке, процессы интеграции задумывались как основное средство развития в силу уже существовавших взаимодополняемости и взаимозависимости экономик этих стран. Учитывая эту тенденцию, Сообщество использовало существование региональных экономических организаций для заключения межрегиональных соглашений, которые позволили ему способствовать региональной интеграции.

⁶⁴ Решение n° 74/393/CEE от 22 июля 1974 г., JOCE n° L 208, 30 juill. 1974, p. 23.

⁶⁵ JOCE № L 144, 10 июня 1980, p. JOCE № L 153, 8 июня 1984, p. 2.

⁶⁶ JOCE № L 172, 30 июня 1986, p. 2.

⁶⁷ Соглашение от 12 ноября 1985 г., ст. 1-d, JOCE № L 172, 30 июня 1986, p. 2.

Соглашение ЕС с Центральноамериканским общим рынком имело, в частности, цель «способствовать тому, чтобы реактивировать, перестроить и усилить процесс экономической интеграции стран Центральной Америки»⁶⁸, а также усилить отношения Сообщества с государствами-членами организации посредством «использования инфраструктур, существующих в обоих регионах»⁶⁹.

Нельзя не признать, что экономическая интеграция могла сыграть объединительную роль, придать больше веса органам интеграционных объединений как на внутреннем, так и на внешнем уровне, и способствовать погашению разногласий и конфликтов в Латинской Америке. Не случайно в Соглашении о сотрудничестве подчеркивалась роль экономического сотрудничества, целью которого является «благоприятствование региональному развитию и поощрение процесса региональной экономической интеграции и развития региональной торговли»⁷⁰.

Учитывая довольно высокую неопределенность обстановки в Латинской Америке и невозможность долгосрочного планирования, соглашения «второго поколения» в большинстве своем были ограничены определенным сроком и не задумывались на дальнюю перспективу. Действительно, стороны намеревались без задержек пройти данный этап в своих отношениях и выйти на новый уровень.

Временем перемен стало начало девяностых годов. Именно на данный период приходится появление новых стратегических линий во внешней политике Комиссии, одной из целей которой является углубление отношений с Латинской Америкой, с одной стороны, и с Азией, с другой стороны.

Для первых соглашений девяностых годов, которые, несомненно, можно отнести к соглашениям «третьего поколения», юридическим основанием послужили ст. 133 и 308 Римского договора (ст. 207 и 352 в нумерации Лиссабонского договора), на базе которых были приняты соглашения «второго поколения». Юридическое обоснование было обновлено с появлением Маастрихтского договора, вступившего в силу в 1993 году. В его Главе XX содержался новый раздел под заголовком «Содействие развитию», что знаменовало появление еще одной, новой политики Союза. Это было фактическое оформление явления, которое уже существовало на практике с 1974 года. Можно привести целый ряд статей в старой редакции, которыми регулировалась эта политика до Маастрихтского договора. Так, благодаря использованию положений ст. 238 (в старой редакции) были установлены договорные отношения со средиземноморскими партнерами, а благодаря использованию ст. 113 и ст. 235 (в старой редакции) были созданы внедоговорные и договорные инструменты, применяющиеся к отношениям с развивающимися странами Азии и Латинской Америки⁷¹.

Фундаментальным вкладом Маастрихтского договора было закрепление компетенции институтов и органов Европейского союза в области внешней политики.

Введение этих положений в Договор о Европейском союзе имело двойное предназначение. С одной стороны, это было послание развивающимся странам, в котором Союз демонстрировал свое намерение продолжать и развивать с ними отношения сотрудничества. Необходимость такого послания была ясно ощутима: во-первых, потому, что усиление отношений ЕС с Восточной Европой могло навести на мысль об ослаблении отношений с другими регионами; во-вторых, потому, что в регионе нарастала конкуренция со стороны США, которые вели активную коммерческую дипломатию.

⁶⁸ Статья 1-в Соглашения от 12 ноября 1985 г.

⁶⁹ Статья 3, § 1-d Соглашения от 12 ноября 1985 г.

⁷⁰ C. Flaesch-Mouglin, *Le traité de Maastricht et les compétences externes de la Communauté européenne: à la recherche d'une politique externe de l'Union*, Cah. dr. eur. 1993, n° 3-4, p. 360.

⁷¹ JOCE № L 295, 26 октября 1990, p. 67.

С другой стороны, данные положения нацелены на внесение уточнений компетенций Сообщества в области международного сотрудничества, которые имели субсидиарный характер по отношению к внешней политике государств-членов ЕС.

На практике же, юридические основания для заключения соглашений, например, таких, которые связывали Сообщество с африканскими и средиземноморскими странами, не были изменены новыми положениями по сравнению, в частности, со ст. 181 Римского договора (ст. 211 Договора о функционировании Европейского союза). Действительно, было невозможно отказаться от применения ст. 310 (ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза) к отношениям с африканскими и средиземноморскими странами.

Уточнение и закрепление нормативного регулирования отношений ЕС с азиатскими и латиноамериканскими странами ясно демонстрирует, что Сообщество, а затем и Союз вели постоянную работу по формированию уравновешенной внешней политики, и в то же время показывает сохранение «классического» различия между «ассоциированными» развивающимися странами и «неассоциированными» развивающимися странами.

Таким образом, преимущества, вводимые ст. 181 (ст. 211 Договора о функционировании Европейского союза), относились только к неассоциированным государствам, а именно, к тем странам, расположенным в Латинской Америке и в Азии, с которыми до этого времени соглашения о сотрудничестве заключались на двойном юридическом основании ст. 133 и 308 Римского договора (ст. 207 и 352 Договора о функционировании Европейского союза). Следовательно, для заключения соглашений «третьего поколения» с этими странами с этого момента уже не было необходимости использовать ст. 308, т. к. юридические основания, предоставленные ст. 133 и 181 (ст. 207 и ст. 211 Договора о функционировании Европейского союза), были достаточными.

В европейской внешней политике основными инструментами «третьего поколения» были общие (кадровые или рамочные) соглашения, в которых закреплялись, как и в соглашениях предыдущих поколений, общие направления и различного рода рекомендации. Действительно, в данных соглашениях невозможно найти ничего иного, кроме абстрактных условий и гибких правил на будущее. Этот вывод подтверждается, в частности, следующим: в них отсутствовали конкретные финансовые обязательства Сообщества на договорном уровне (тогда как они присутствуют в соглашениях об ассоциации с тем или иным государством); также отсутствовало упоминание торговых преференций и привилегий; не было предусмотрено и обязательство достижения конкретных результатов.

Тем не менее, «третье поколение» соглашений, по отношению к предыдущим поколениям, привносит несколько новшеств. Их можно сформулировать следующим образом:

- во-первых, во всех соглашениях особо выделяется необходимость долгосрочного демократического развития стран, региональных интеграционных объединений и региональных организаций стран Азии и Латинской Америки. Действительно, данные соглашения содержат так называемое «демократическое условие-требование», которое требует от стран, подписавших соглашение, соблюдать права человека, а также соблюдать основные принципы правового и демократического государства. Это «демократическое условие» определяется в рамочных соглашениях как «основной элемент», что означает, что любое нарушение вышеупомянутого условия может быть наказано в соответствии с международным правом и привести к приостановлению действия соглашения (что предусмотрено ст. 60 Венской конвенции о праве международных договоров от 23 мая 1969 г.);

- во-вторых, сотрудничество между европейскими институтами и партнерами Союза становится более многопрофильным по сравнению с предыдущим поколением соглашений. Это значит, что с появлением рамочных соглашений «третьего поколения» открылись новые сферы для сотрудничества;

– в-третьих, эти соглашения закрепляют так называемое «условие будущего развития», которое дополняет набор инструментов, регулирующих партнерство. Отметим, что соглашения «второго поколения» также были задуманы с перспективой их постепенного развития, на что указывает, в частности, содержание их преамбул. Тем не менее, именно в соглашениях «третьего поколения» данное условие было интегрировано уже в самый текст соглашений как таковой. Данное условие юридически позволяет сторонам соглашения развивать их сотрудничество даже в тех областях, которые напрямую не были упомянуты в том или ином соглашении, и делает возможным сторонам соглашения избежать внесения изменений в текст самого соглашения. На практике, и довольно часто, это условие позволяет Союзу заключить множество двусторонних соглашений со странами и региональными организациями Азии и Латинской Америки;

– в-четвертых, было создано юридическое основание для заключения соглашений после 1993 года, т. к. Глава XX Договора (в старой редакции) была озаглавлена «Содействие развитию», благодаря чему отпала необходимость применения ст. 308 для заключения соглашений с этими странами и региональными организациями.

Одним из первых соглашений, принадлежащих этому новому поколению, было соглашение, подписанное с Аргентиной 2 апреля 1990 г.⁷² Это соглашение создало довольно структурированные рамочные условия для коммерческого и экономического сотрудничества, и, в частности, в сельскохозяйственной, промышленной и технологической сферах деятельности. Более того, наличие в соглашении «демократического условия» и «условия будущего развития» позволяет констатировать, что данное соглашение относится к довольно продвинутому типу соглашений. Тем не менее, положения соглашений, заключенных после него, оказались идущими намного дальше и касаются большего количества сфер сотрудничества. Так, например, соглашение, подписанное с Мексикой 26 апреля 1991 г.⁷³, детализировано более подробно. Именно это соглашение стало расцениваться как наиболее передовое, и по его образцу были составлены все последующие соглашения, которые принято относить к так называемому «третьему поколению».

С тех пор Сообщество, а затем и Союз, продолжили заключение соглашений «третьего поколения» с целью расширить области сотрудничества с некоторыми партнерами Азии и Латинской Америки.

Здесь важно уточнить, что дифференциация в организации отношений со странами и интеграционными объединениями АЛА, появившаяся в зачаточном виде в рамочных соглашениях в восьмидесятых годах, стала, с июня 1990 г., одним из приоритетных направлений договорной политики Сообщества по отношению к неассоциированным странам южного полушария. Таким образом, можно сказать, что европейская стратегия в отношениях с Латинской Америкой лучше структурирована, чем европейская внешняя политика со странами Азии, которая остается менее завершенной и более разнородной по сей день.

Впоследствии соглашения данного типа были подписаны с Бразилией, Андским сообществом и странами Центральной Америки⁷⁴.

⁷² JOCE № L340, 11 декабря 1991, р. 2.

⁷³ Рамочное соглашение о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Федеративной Республикой Бразилия, JOCE № L 262, 1 ноября 1995 г., р. 54; Рамочное соглашение о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Картахенским соглашением и его государствами-членами (Республикой Боливия, Республикой Колумбия, Республикой Эквадор, Республикой Перу и Республикой Венесуэла), JOCE № L 127, 29 апреля 1998, р. 1; Рамочное соглашение о сотрудничестве между Европейским экономическим сообществом и Республиками Коста-Рика, Сальвадор, Гватемала, Гондурас, Никарагуа и Панам, JOCE № L 63, 12 марта 1999, р. 39.

⁷⁴ JOCE № L 281, 4 октября 1982, р. 1.

Соглашение с Бразилией довольно показательно с точки зрения эволюции, в которую вписываются соглашения «третьего поколения», заключенные ранее с Аргентиной и Мексикой.

Классические положения Соглашения с Бразилией (ст. 3–7) ощутимо более развиты по сравнению с предыдущим соглашением, заключенным с этим государством в 1982 году⁷⁵. Кроме того, некоторые направления сотрудничества значительно углублены по отношению к соглашениям «второго поколения». В то время как большая часть направлений сотрудничества ранее была лишь просто перечислена среди целей, которых необходимо достигнуть в рамках экономического сотрудничества, то отныне эти сферы сотрудничества отнесены в отдельные рубрики, где каждая статья посвящена отдельному направлению сотрудничества. Так, например, в Соглашении предусмотрены: «промышленное сотрудничество» (ст. 8), «инвестиции» (ст. 9), «научное и технологическое сотрудничество» (ст. 10), «нормативное сотрудничество» (ст. 11), «сотрудничество в вопросе об интеграции и региональном сотрудничестве» (ст. 23), «сотрудничество в сфере образования» (ст. 27). Появляются и новые направления в сотрудничестве, например: «технологическое развитие и интеллектуальная собственность» (ст. 12), «сотрудничество в сфере социального развития» (ст. 21), «сотрудничество в области государственного управления» (ст. 24).

В том, что касается отношений с азиатскими странами, необходимо отметить, что заключение соглашений «третьего поколения» с ними было постепенным и выборочным.

Шел процесс параллельного заключения с азиатскими партнерами (с такими, как, например, АСЕАН и Китай) соглашений «второго» и «третьего поколения», хотя если соглашения «второго поколения» были заключены со всеми партнерами, типовые соглашения «третьего поколения» были заключены только с некоторыми из них.

Следует отметить, что среди соглашений «третьего поколения» различалось два типа в зависимости от политической и экономической значимости того или иного азиатского партнера. Так, например, Сообщество решило заключить особый тип соглашений «третьего поколения» с Индией, Шри-Ланкой, Бангладеш и Пакистаном⁷⁶.

Другие соглашения «третьего поколения», которые были заключены с наименее развитыми странами и странами, в которых рыночная экономика только начинала строиться, можно охарактеризовать как минимальные⁷⁷.

Несмотря на внешнюю похожесть, рамочные соглашения «третьего поколения» не единообразны. Наоборот, каждой стране, региональной организации или интеграционному объединению Азии и Латинской Америки предоставлены соглашения такого содержания, которое бы позволило достичь наибольшей выгоды из тех областей сотрудничества, которые наилучшим образом отвечают их потребностям и интересам.

При этом со стороны развивающихся стран заметна тенденция развития отношений в сфере экономического сотрудничества (стимулирование инвестиций и промышленного сотрудничества, взаимное признание сертификатов и норм, научное сотрудничество и т. п.).

⁷⁵ Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Республикой Индия, касающееся партнерства и развития, JOCE № L223, 27 августа 1994, р. 24; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Социалистической демократической республикой Шри-Ланка, касающееся партнерства и развития, JOCE № L 85, 19 апреля 1995, р. 33; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Народной республикой Бангладеш, касающееся партнерства и развития, JOCE № L 118, 27 апреля 2001, р. 48; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Исламской республикой Пакистан, касающееся партнерства и развития, Doc. COM [1998] 357 final.

⁷⁶ Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Социалистической республикой Вьетнам, JOCE № L 136, 7 июня 1996, р. 29; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Королевством Непал, JOCE № L 137, 8 июня

⁷⁷ 1996, р. 14; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Народной демократической республикой Лаос, JOCE № L 334, 5 декабря 1997, р. 14; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Республикой Йемен, JOCE № L 72, 11 марта 1998, р. 17; Соглашение о сотрудничестве между Европейским сообществом и Королевством Камбоджа, JOCE № L269, 19 октября 1999, р. 17

Что касается наименее развитых стран (которых около десяти в Азиатском регионе), то они используют сотрудничество в рамках таких соглашений в традиционных целях «содействия развитию», а также делают упор на сотрудничество в областях социального развития в широком смысле (политика здравоохранения, борьба с наркобизнесом, социальное развитие и т. п.)

Следует отметить, что сотрудничество в сфере социального развития касается также и других экономически слабо развитых партнеров Союза, т. к. практически во всех из них значительное количество населения существует на грани бедности или даже живет в крайней нищете. Именно поэтому зачастую отношения, в частности с таким интеграционным объединением, как Меркосур, который является третьим по размерам экономическим блоком в мире, остаются еще на уровне европейской политики содействия развитию.

Основной вклад соглашений «третьего поколения» состоит именно в том, что они способствовали появлению многогранной европейской политики содействия развитию.

Необходимо выделить в отдельную категорию соглашения, которые можно квалифицировать как соглашения продвинутого «третьего поколения». Речь идет о соглашениях, заключенных на основании ст. 181 и 300 Римского договора (ст. 207 и 218 Договора о функционировании Европейского союза), а также иногда субсидиарно заключенных на основании ст. 133 (ст. 207 Договора о функционировании Европейского союза). Такие соглашения были впервые заключены с Меркосур и с Чили⁷⁸, а затем с Андским сообществом и Центральноамериканским общим рынком⁷⁹.

В доктрине данные соглашения часто называют соглашениями переходного или продвинутого «третьего поколения» в связи с тем, что их конечной потенциальной целью является не просто сотрудничество, а ассоциация с государством, с которым оно заключено⁸⁰.

Этот процесс «*sui generis*» вначале был испытан на отношениях с партнерами из южноамериканского региона; обычно в ходе этого процесса происходит построение отношений в два этапа, второй из которых начинается после окончания первого. Необходимо отметить, что есть разница между соглашениями, связывающими Меркосур, с одной стороны, и соглашениями, подписанными с Андским сообществом и с Центральноамериканским общим рынком, с другой стороны. Она состоит в том, что соглашения о политическом диалоге и сотрудничестве по их вступлении в силу, заменяют предшествующие соглашения «третьего поколения».

С некоторыми странами Латинской Америки заключены сегодня или будут заключены в будущем соглашения, которые можно отнести к «четвертому поколению». Речь идет о соглашениях, которые либо можно отнести к соглашениям об ассоциации государства (т. к. они не заключены на базе ст. 310 Римского договора, но имеют все атрибуты настоящих соглашений об ассоциации государства), либо которые являются настоящими соглашениями об ассоциации государства, заключенными на основании ст. 310 Договора (ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза).

Первое соглашение этого типа было подписано 8 декабря 1997 г. с Мексикой – «Экономическое соглашение о партнерстве, политической координации и сотрудничестве между Европейским сообществом и его государствами-членами, с одной стороны, и Соеди-

⁷⁸ JOCE n° L 112, 23 apr. 1999, p. 65; JOCE n° L42, 16 feb. 1999, p. 47.

⁷⁹ Proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et les républiques du Costa Rica, d'El Salvador, du Guatemala, du Honduras, du Nicaragua et du Panama, d'autre part, COM [2003] 677 final, 10 nov. 2003; Proposition de décision du Conseil relative à la signature d'un accord de dialogue politique et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la Communauté andine et ses pays membres, d'autre part, COM [2003] 695 final, 14 nov. 2003.

⁸⁰ J. A. Sanahuja, *De Rio a Madrid, limites y posibilidades de las relaciones Union Europea – America Latina*, Jean Monnet/Roberts Schuman, Paper Series, vol. 2, n° 6, April 2003, 22 p.

ными штатами Мексики, с другой стороны»⁸¹. С точки зрения содержания это соглашение должно рассматриваться как соглашение об ассоциации. Оно, в сущности, явилось следствием Соглашения о Североамериканской ассоциации свободной торговли (НАФТА) и направлено на углубления отношений ЕС с Латинской Америкой. Этот тезис находит подтверждение в так называемых «отношениях Рио – Мадрид», в рамках которых ЕС выразил (во время Саммита Рио в 1999 году) стремление создать «стратегическое партнерство» с Латинской Америкой.

Еще раз это намерение было высказано европейскими инстанциями во время Саммита в Мадриде в мае 2002 г. В рамках этих саммитов было выражено стремление углубить двусторонние отношения между ЕС и региональными интеграционными объединениями Латинской Америки и стран Карибского бассейна, а также углубить эти отношения с каждой из заинтересованных латиноамериканских стран в отдельности. Так, например, Мадридский Саммит ознаменовал окончание переговоров по Соглашению об ассоциации с Чили⁸² и позволил достигнуть подобного же развития отношений с Меркосур. Соглашение с Чили было одновременно оценено Еврокомиссаром Паскалем Лами как дополнительное соглашение с ВТО и как внешнеполитическое соглашение продвинутого «четвертого поколения».

П. Лами привел следующую аргументацию:

- во-первых, данное соглашение устанавливает зону свободной торговли;
- во-вторых, оно покрывает все области торгово-экономических связей;
- оно выходит за рамки обязательств, которые налагает ВТО на свои государства-члены.

Более того, Соглашение с Чили, в отличие от Соглашения с Мексикой, заключено на базе ст. 310 Римского договора (ст. 217 Договора о функционировании Европейского союза), т. е. на юридическом основании, которое до сегодняшнего дня использовалось лишь в отношениях с привилегированными партнерами.

Таким образом, создается «партнерская ассоциация» нового типа со странами Азии и Латинской Америки. Можно выделить ее следующие четыре характеристики:

1) уделяется внимание соблюдению демократических основ построения государства, допускаемого к созданию партнерских отношений, а также формируется институционализированный политический диалог. Во всех основополагающих (рамочных) соглашениях «третьего поколения» фигурировало так называемое «демократическое условие», которое становится структурообразующим принципом внешней политики ЕС. Поэтому, учитывая, что договорные связи «четвертого поколения» между договаривающимися сторонами носят более углубленный характер, это «демократическое условие» приобретает довольно высокую значимость в соглашениях «четвертого поколения»;

2) между партнерами устанавливается равенство, которое позволяет каждой стороне получить максимум из совместной ассоциации. Так, например, в ст. 2 Соглашения ЕС с Мексикой содержится следующая формулировка: «настоящее соглашение направлено на укрепление отношений, существующих между сторонами на основе равной взаимности и общего интереса». Подобные положения встречаются и в других соглашениях данного типа. Так, например, в Соглашении ЕС с Чили включена ст. 2, которая гласит, что «настоящее соглашение устанавливает между сторонами политическую и экономическую ассоциацию, основанную на взаимности, общем интересе и углублении отношений во всех областях, в которых оно применяется»;

3) производится либерализация торговли с целью построения зоны свободной торговли;

⁸¹ JOCE № L 276, 28 октября 2000, р. 44.

⁸² JOCE № L 352, 30 декабря 2002, р. 1.

4) создаются общие рамки сотрудничества между ассоциированными партнерами.

В настоящее время некоторые латиноамериканские страны и интеграционные объединения уже связаны с ЕС соглашениями «четвертого поколения» (или приближаются к этому), азиатские страны и региональные организации пока не участвуют в этом. Тем не менее, углубление стратегического партнерства с такой страной как Индия позволяет говорить о том, что переговоры по заключению соглашения «четвертого поколения» вполне возможны.

Таким образом, можно отметить, что отношения ЕС с Азией на сегодняшний день не настолько продвинуты и унифицированы, как отношения ЕС с Латинской Америкой. Азиатские страны очень разнородны, и отношения ЕС с ними организуются либо на основании соглашений «третьего поколения», либо на основании соглашений «второго поколения», а с некоторыми из них отношения и вовсе отсутствуют (Бирма и до недавнего времени Афганистан). В связи с этим отношения между партнерами строятся не только на основе договоров и соглашений, о которых шла речь выше, но ЕС проводит и так называемую внедоговорную политику, которая дополняет и, в некоторых случаях, сглаживает недостаток или даже отсутствие соглашений с некоторыми странами.

Внедоговорная политика ЕС – это политика, которая осуществляется не с помощью договоров, а посредством контактов на межведомственном уровне либо путем принятия односторонних мер. Такая политика характерна для целого ряда областей сотрудничества (таких как, напр., финансовое и техническое сотрудничество, финансовое проектирование, научно-техническое сотрудничество, экологическое сотрудничество и т. п.). Эта политика обогащает договорные отношения ЕС со странами, региональными организациями и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки и служит дополнительным средством для достижения целей, фигурирующих в соглашениях, либо как отдельное средство сотрудничества, используемое в отсутствие договорных отношений. Внедоговорная политика, в отличие от договорных (конвенционных) связей, используется, главным образом, в отношении азиатских стран, и лишь с одной из Латинамериканских стран – Кубой, с которой не заключено рамочного соглашения. Поскольку данная политика нередко состоит в принятии тех или иных решений только европейскими инстанциями, ее также иногда называют односторонней политикой.

Внедоговорная (или односторонняя) политика возникла и формировалась в процессе практики, приспосабливаясь к каждому конкретному случаю, и потому прагматична по сути.

Большая часть односторонних инициатив Сообщества опиралась на два правовых основания – ст. 133 и ст. 308 Римского договора (ст. 207 и ст. 352 Договора о функционировании Европейского союза).

Но, параллельно с этими важными положениями основополагающего акта Сообщества, без которых политика содействия развитию не могла бы увидеть свет, эволюция основополагающих европейских актов (договоров) породила новые юридические основания, которые играют и будут играть важную роль в определении политики содействия развитию. Речь идет главным образом о ст. 179 Римского договора (ст. 209 Договора о функционировании Европейского союза), введенной Маастрихтским договором.

Статья 133 (ставшая ст. 207 Договора о функционировании Европейского союза) была изменена как договором, подписанным в Ницце, так и Лиссабонским договором, и имеет, как мы уже отметили, непосредственное отношение к теме нашего исследования. Эта статья считается краеугольным камнем европейской торговой политики, т. к. она часто служила основанием для заключения соглашений, которые создавали основу для международных отношений Сообщества с теми или иными государствами, но в то же время она была использована и для осуществления некоторых мер односторонней внешней политики. Так, например, именно на основании положений этой статьи была принята Генеральная система

преференций, задуманная как средство содействия доступу на европейский рынок продуктов из развивающихся стран⁸³.

Статья 308 Римского договора, как и ст. 133 этого текста, также сыграла фундаментальную роль не только в договорных отношениях ЕС с развивающимися странами, региональными организациями и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки, но и в рамках односторонней политики Сообщества по отношению к его развивающимся партнерам.

Односторонние меры, принимавшиеся Европейским сообществом, а позднее – Союзом, позволили совершать действия, которые были необходимы для достижения намеченных целей, но не были предусмотрены основополагающим договором⁸⁴. Это дало Сообществу возможность использовать основные инструменты своей политики содействия развитию развивающимся странам Азии и Латинской Америки. Среди таких инструментов мы можем назвать: «Сомпгех» или «Систему компенсации потерь выручки от экспорта некоторых первичных (сырьевых) продуктов»⁸⁵; финансовый инструмент «European Community-International Investment Partners»⁸⁶; «Систему финансовой и технической помощи (АFT) для развивающихся стран Азии и Латинской Америки»⁸⁷, а также другие инициативы в таких областях, как продовольственная помощь, гуманитарная помощь и т. п.

Применение ст. 308 для принятия документов вторичного (коммунитарного) права, в которых уточнялась и конкретизировалась политика содействия развитию развивающимся странам Азии и Латинской Америки, время было верным шагом, поскольку со стратегической точки зрения Сообщество больше не могло ограничиваться отношениями лишь с некоторыми, «привилегированными» развивающимися странами.

Статья 179 Римского договора (ставшая ст. 209 Договора о функционировании Европейского союза) также широко применялась в рамках односторонней политики содействия развитию стран Азии и Латинской Америки. До вступления в силу Маастрихтского договора политика развития, главным образом (и даже исключительно), основывалась на общих положениях ст. 133 и 308, поскольку специальных норм просто не было в основополагающих актах.

В определенной степени этот недостаток был восполнен ст. 179 Маастрихтского договора, которая была включена в Главу XX, озаглавленную «Сотрудничество (содействие) развитию». Пункт 3 данной статьи, в котором говорилось о специфическом сотрудничестве со странами Африки и Карибского бассейна, был юридическим основанием для реализации внедоговорных инициатив Сообщества в сфере политики содействия развитию. В нем не было перечисления мер, которые должны приниматься для реализации политики содействия развитию, но в целом обрисована процедура, в соответствии с которой «Совет, выносящий решение в соответствии с процедурой, предусмотренной ст. 251 Договора, принимает меры, необходимые для реализации целей, предусмотренных ст. 177» (ст. 208 Договора о функционировании Европейского союза). Принятие этой процедуры – существенный шаг в направлении более простого принятия решений и демократизации⁸⁸.

⁸³ G. Vernier, «titre XX (ex-titre XVII) – coopération au développement», dans Commentaire article par article des Traités UE et CE, sous la direction de P. Léger, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 1392–1438, spéc. p. 1401.

⁸⁴ Там же, p. 1401.

⁸⁵ Règlements (CEE) n° 428/87 et 429/87 du Conseil du 9 février 1987, JOCE n° L 43, 13 févr. 1987, p. 1 et 3.

⁸⁶ Règlement (CEE) n° 319/92 du Conseil du 3 février 1992, JOCE n° L 35, 12 févr. 1992.

⁸⁷ Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en voie de développement d'Amérique Latine et d'Asie, JOCE n° L 52, 27 févr. 1992, p. 1.

⁸⁸ C. Mestre, La coopération au développement, dans Le Traité sur l'Union européenne, article par article, V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon (dir.), Economica, Paris, p. 489–504, spéc. p. 499–500.

Действительно, в отличие от ст. 308, которая требует единогласного принятия решений в Совете и предусматривает необходимость обращения к Европарламенту для консультации, ст. 179 Договора (ст. Договора о функционировании Европейского союза) предполагает возможность принятия решений квалифицированным большинством и предусматривает процедуру сотрудничества с Европарламентом, что облегчает парламентский контроль за мерами, принимаемыми в рамках политики содействия развитию.

Официальное признание политики сотрудничества (содействия) развитию, в частности появление ст. 179, было источником разногласий между государствами-членами Сообщества. Некоторые из них высказывались за типологию европейской помощи (гуманитарной, финансовой, технической) и типологию процедур в соответствии с категорией помощи, к которой относилась та или иная конкретная мера. Основанием для компромисса стала ст. 133⁸⁹.

25 февраля 1992 г., т. е. через восемнадцать дней после подписания Маастрихтского договора, был принят Регламент Совета № 443/92 относительно финансовой и технической помощи, а также экономического сотрудничества с развивающимися странами Азии и Латинской Америки. Усматривается прямая взаимосвязь этого Регламента и положений Главы XX Маастрихтского договора относительно перспективы политики развития, определенной Маастрихтским договором, которая называется «Финансовая, техническая помощь и экономическое сотрудничество»⁹⁰. Тем не менее, нельзя не отметить, что в том, что касается политики содействия развитию, соответствие Договора и Регламента ограничивается только определенными в них целями. Регламент № 443/92, принятый до вступления в силу Маастрихтского договора, не содержит новых юридических оснований для реализации этой европейской политики. Регламент фактически соотносится со ст. 308 Договора, которая позволила создать неограниченный набор инструментов, применяемых в различных областях, в т. ч. в сфере финансовой и технической помощи.

Дальнейшие изменения в основополагающих документах ЕС позволили пересмотреть эти положения. Более того, в Амстердамском договоре предусмотрена процедура совместного принятия решений в данном вопросе путем усиления, в частности, роли Парламента. Так, например, на основании ст. 179 Европейская комиссия предложила принять Регламент Европарламента и Совета, заменяющий Регламент № 443/92 и изменяющий Регламент Совета № 2258/96⁹¹.

После 1992 года большое число документов европейского права было принято именно на базе ст. 179 Римского договора. Таким образом, односторонние меры в сфере сотрудничества со странами, региональными организациями и интеграционными объединениями Азии и Латинской Америки были основаны, главным образом, либо на базе ст. 179 Договора⁹², либо на базе ст. 179 и 175 в совокупности⁹³.

⁸⁹ C. Mestre, La coopération au développement, dans *Le Traité sur l'Union européenne, article par article*, V. Constantinesco, R. Kovar et D. Simon (dir.), Économica, Paris, p. 489–504, spéc. p. 499–500.

⁹⁰ JOCE n° L 52, 27 févr. 1992, p. 1.

⁹¹ JOCE n° C 331 E, 31 déc. 2002, p. 12.

⁹² См., в частности, следующие регламенты: Règlement (CEE) n° 550/97 du Conseil, du 24 mars 1997, relatif aux actions dans le domaine du VIH/sida dans les pays en développement (JOCE n° L 85, 27 mars 1997, p. 1); Règlement (CEE) n° 1484/97 du Conseil, du 22 juillet 1997, concernant les aides aux politiques et programmes démographiques dans les pays en développement (JOCE n° L 202, 30 juill. 1997, p. 1); Règlement (CEE) n° 2046/97 du Conseil, du 13 octobre 1997, relatif à la coopération Nord-Sud en matière de lutte contre les drogues et la toxicomanie (JOCE n° L 287, 21 oct. 1997, p. 1); Règlement (CEE) n° 2836/98 du Conseil, du 22 décembre 1998, relatif à l'intégration des questions d'égalité des sexes dans la coopération au développement (JOCE n° L 354, 30 déc. 1998, p. 5); Règlement (CEE) n° 955/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 13 mai 2002, prorogeant et modifiant le règlement (CE) n° 1659/98 relatif à la coopération décentralisée (JOCE n° L 148, 6 juin 2002, p. 1).

⁹³ См., в частности, следующие регламенты: Règlement (CEE) n° 2493/2000 du Parlement européen et du Conseil, du 7 novembre 2000, relatif à des mesures visant à promouvoir la pleine intégration de la dimension environnementale dans le processus de développement des pays en développement (JOCE n° L 288, 15 nov. 2000, p. 1); Règlement (CEE) n° 2494/2000 du Parlement

Ницким договором в новую часть XXI была введена ст. 181А (ст. 212 Договора о функционировании Европейского союза) относительно «Экономического, финансового и технического сотрудничества со странами третьего мира», что говорит о намерении Союза совершенствовать юридическое регулирование европейской политики в этой области.

Вопрос о пересмотре положений Договора, посвященных внешней политике, подробно рассматривался во время Межправительственной конференции 1996 года, предшествовавшей принятию Амстердамского договора. Дело в том, что Ирландия и Италия предлагали сформулировать новую ст. 238bis с целью создать, таким образом, юридическое основание для заключения горизонтальных соглашений с развитыми странами третьего мира⁹⁴. По их мнению, это было необходимо потому, что в Договоре содержались лишь основания для заключения соглашений об ассоциации и соглашений общего характера с развивающимися странами. К сожалению, это предложение не было учтено авторами Амстердамского договора. Только во время Межправительственной конференции 2000 года это предложение было одобрено, несмотря на протесты Германии.

Новое положение, изложенное в ст. 181А, делает более гармоничными правовые основания в данной сфере и позволяет, за исключением некоторых особых случаев, не прибегать к применению ст. 308, которая предусматривает только единогласное принятие решений. Процедурой, изложенной в ст. 181А, как и в ст. 179 Договора, предусмотрено принятие решений Советом на основании большинства.

С принятием и вступлением в силу Лиссабонского договора регулирование стало проще. Составители Договора сосредоточили все правила, касающиеся внешней политики ЕС, в одной части договора, заглавие которой может быть переведено как «Внешняя политика Союза» («Action extérieure de l'Union»).

Теперь и правила сотрудничества на договорной основе, и правила сотрудничества на внедоговорной (односторонней) основе систематизированы и представляют, на наш взгляд, связную совокупность не противоречащих между собой положений. Тем не менее, практике еще предстоит доказать, были ли усилия законодателя по систематизации положений, касающихся внешней политики Союза, успешными.

Вернемся к ст. 181А (ст. 212 Договора о функционировании Европейского союза), содержание которой не было значительно изменено Лиссабонским договором и, в частности, в том, что касается внедоговорной внешней политики Союза. Появление ст. 181А привнесло несколько новшеств: она предоставляет юридическое основание, как для принятия внедоговорных мер, так и для заключения соглашений в экономической, финансовой и технической сферах сотрудничества, в т. ч. и с развитыми странами.

Здесь необходимо более подробно остановиться на нескольких вопросах. Первый из них – понятие «развивающиеся страны», которое в рамках европейской политики содействия развитию распространяется на несколько категорий стран: наименее развитых стран, развивающихся стран, а также развивающихся стран, «находящихся в процессе продвинутого развития». Уместно задать вопрос: могут ли отношения ЕС со странами, принадлежащими к последней из упомянутых категорий, регулироваться и односторонними, и договорными (конвенционными) мерами на основании ст. 212? На наш взгляд, данный вопрос касается только тех стран, которые сегодня можно квалифицировать как «новые индустриализированные страны» (напр., Чили или Индии). Необходимо отметить, что понятие «развивающиеся страны», за исключением понятия «наименее развитые страны», сегодня не определено ни в доктрине европейского права, ни в практике европейских институтов и органов.

européen et du Conseil, du 7 novembre 2000, relatif à des mesures visant à promouvoir la conservation et la gestion durable des forêts tropicales et des autres forêts dans les pays en développement (JOCE n° L 288, 15 nov. 2000, p. 6).

⁹⁴ Bull. quot. Eur. n° 6729, 16 mai 1996, p. 5.

Второй вопрос, как отмечается в доктрине европейского права, касается существующих процессуальных противоречий между ст. 179 и ст. 181А (ст. 188Е и ст. 188Н в нумерации Лиссабонского договора) Римского договора, касающихся одной и той же области – «экономического, финансового и технического сотрудничества».

В то время как меры экономического, финансового и технического сотрудничества с развивающимися странами реализовывались совместными решениями Совета и Парламента на основании ст. 179 Договора, принятие таких же мер сотрудничества с развитыми странами требовало лишь консультации Европарламента. Сегодня эта проблема решена, т. к. в обоих случаях Договор о функционировании Европейского союза устанавливает для процедуры принятия таких мер «обычную законодательную процедуру», что является несомненной заслугой законодателя и представляет собой успех в упрощении процедур принятия решений в европейских инстанциях. Основным преимуществом данного процессуального упрощения является снижение риска конфликтов правовых оснований, и как следствие, снижение количества судебных споров между Европарламентом и Советом.

Кроме того следует отметить, что выражение «финансовое сотрудничество», используемое ст. 181А в формулировке Договора о функционировании Европейского союза (т. е. в ст. 212 в нынешней нумерации), не предполагает «макрофинансовой» помощи, т. е. перечисления средств на баланс других государств в рамках политики содействия развитию.

Наконец, данная статья Договора послужила базой для предложений о принятии нескольких регламентов и решений. Об этом свидетельствуют, в частности, проекты регламентов Европарламента и Совета относительно программ технической и финансовой помощи «третьим странам» в сфере миграции и права на убежище⁹⁵, которые были приняты на двойном основании: параграфа первого ст. 179, с одной стороны, и ст. 181А, с другой стороны, что объяснялось тем, что действие Регламента должно было распространяться как на развитые, так и на развивающиеся страны.

Лиссабонский договор существенно не изменил основные положения, касающиеся политики содействия развитию. Помимо упрощения процедуры принятия решений в данной области (о которой мы уже упомянули выше), в рамках которой Парламент и Совет принимают решения совместно и в соответствии с обычной законодательной процедурой, мы можем назвать следующие изменения.

С принятием Договора о функционировании Европейского союза политика содействия развитию регулируется четырьмя статьями вместо пяти, что упрощает «читабельность» текста. Кроме того, следует назвать следующие изменения:

- политика содействия развитию впервые получила определение через цели, которые она преследует, а именно, ее цель, в соответствии со ст. 208 Договора, «сокращение, и, в конце концов, искоренение бедности»;

- политика преференций и привилегий в отношении стран Африки и Карибского бассейна, закрепленная ранее в параграфе третьем ст. 179 Римского договора, исключена.

Среди иных нововведений, не относящихся к изменениям уже существовавших ранее положений, необходимо отметить важный момент – появление новой главы, посвященной гуманитарной помощи. Несмотря на то, что гуманитарная помощь напрямую не связана с политикой содействия развитию, появление Главы III в части Договора, посвященной внешней политике, и ст. 214 предоставляют европейским инстанциям юридическое основание для принятия гуманитарных мер в отношении стран, региональных организаций и интеграционных объединений Азии и Латинской Америки. Это новое положение (ст. 214) закрепляет гуманитарную помощь, которая не регулировалась основополагающими европейскими текстами и реализовывалась на основании Регламента Совета № 1257/96 от 20 июня 1996 г.,

⁹⁵ Doc. COM [2003] 355 final.

который, в свою очередь, был принят на основании ст. 179 Римского договора (ст. 209 Договора о функционировании Европейского союза).

2.2.2. Финансовые инструменты регулирования взаимодействия ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и интеграционными объединениями

Среди финансовых источников, обеспечивающих взаимодействие ЕС с латиноамериканскими и азиатскими странами и интеграционными объединениями, основным является, безусловно, бюджетное финансирование. До 1990 года статьи расходов, предназначенных на обеспечение сотрудничества с развивающимися странами, а также с другими странами, прописывались в общем бюджете в части 9-ой, а с 1991 года данные расходы были объединены в подразделе В7, озаглавленном «Внешняя политика»⁹⁶. С тех пор наименования и расположение статей расходов, посвященных внешней политике, менялись, но важным остается тот факт, что расходы, предусмотренные в части бюджета, посвященной внешним связям ЕС, не являются единственным источником средств внешней политики ЕС. Действительно, другие статьи расходов также способствуют реализации целей данной политики. Примером могут служить статьи расходов, предназначенных для «Общей внешней политики и политики безопасности», кредиты на которую классифицируются отдельно от кредитов, предусмотренных для внешней политики вообще, и определяются отдельными статьями расходов в европейском бюджете. Стоит напомнить, что в отличие от политики содействия развитию в рамках внешней политики ЕС, расходы на общую внешнюю политику и безопасность могут финансироваться как государствами-членами, по схеме распределения расходов, так и бюджетом Союза.

Финансовые расходы на внешнюю политику ЕС являются основным инструментом, посредством которого Европейский союз приобретает в глазах других государств, международных и региональных организаций, а также интеграционных объединений качество полноценного субъекта международной деятельности. Действительно, финансовые средства позволяют Европе осуществлять внешнюю политику, например, посредством предоставления гуманитарной помощи третьим странам. В таком контексте распределение средств, предназначенных для реализации политики содействия развитию, осуществляется в рамках двойного подхода.

Первый из них – географический. Отдельная глава бюджета посвящается каждой из следующих зон: Средиземноморский бассейн, Латинская Америка, Азия. Тем не менее, географические зоны, определяемые в рамках статей бюджета, предназначенного для политики содействия развитию, меняются от одного бюджетного года к другому.

Второй подход можно определить как отраслевой или тематический, в рамках которого расходы по каждой специфической бюджетной статье распределяются вне зависимости от географической зоны. Основными категориями статей расходов в рамках такого подхода являются: гуманитарная помощь, на которую выделяется наибольшее количество бюджетных средств внешней политики; экстренная продовольственная помощь; помощь странам, которые являются жертвами катастроф или серьезных кризисов; помощь содействию развитию демократии и защиты прав человека и т. п.

Подчеркнем, кроме того, что в течение последних лет Европейский союз несколько перестроил свои отношения с соседними странами. Так, в 2002 году программы технической помощи, предназначенные для стран Балканского полуострова и Средиземного моря,

⁹⁶ См. подробнее: J. Molinier, La traduction financière des interventions externes des Communautés européennes, RF fin. publ. 1994, p. 165–175, spéc. p. 167.

занимали в общей сложности 34 % бюджета всей внешней помощи. Размер данной помощи можно даже определить как 44 %, если в расходы на эти страны включить программы помощи странам Центральной Европы.

Эти цифры свидетельствуют о том, что политико-экономический интерес Союза сконцентрирован на помощи соседним регионам, т. к. «это способствует стабильности региона и создает предпосылки для формирования экономического и социального пространства, в котором организуется интеграция»⁹⁷. В связи с таким перекосом в финансировании инициатив внешней политики ЕС, на наш взгляд, стоит задуматься о переориентации помощи с восточных регионов европейского континента на отношения с Латинской Америкой и Азией, т. к. в противном случае инициативы и цели, предпринятые и зафиксированные в рамках партнерских отношений со странами данного региона, рискуют быть невыполненными.

Другим вопросом, связанным с финансированием внешней политики и, в частности, политики содействия развитию, является вопрос эффективной реализации или конкретного выполнения инициатив, на которые выделяются бюджетные средства.

Реализация проектов в данной области, как неоднократно указывалось в литературе, не может быть признана удовлетворительной. Так, например, средний уровень выполнения инициатив и мер в рамках внешней политики немного снизился в 2001 году (по отношению к 2000 году). Исполнение программ внешней политики было равно 91,4 % в 2000 году и снизилось до 86,2 % в 2001 году. Следовательно, неисполнение бюджета, в смысле неизрасходования средств, предназначенных для реализации проектов в рамках политики содействия развитию, увеличилось в 2001 году, что привело инстанции Союза к необходимости аннулирования кредитов по данным статьям расходов в размере 600 миллионов евро⁹⁸.

Тем не менее, ситуация различается в зависимости от географической зоны. Так, например, программы, иницируемые в некоторых географических зонах, получили дополнительные кредиты на их реализацию. Конкретным примером могут служить именно страны Азии. Наоборот, в том, что касается Латинской Америки, предоставление бюджетных средств сократилось, и это несмотря на то, что распределение средств сегодня осуществляется институтами Союза, управляющими внешней помощью, что должно было иметь положительное воздействие на ускорение выплат и распределение средств⁹⁹.

Европейский инвестиционный банк и Европейский фонд развития – это отдельные инструменты финансирования внешней политики, которые не сливаются с общей европейской системой бюджетного финансирования. Европейский инвестиционный банк, в частности, предоставляет ссуды в рамках своей внешней деятельности, а Европейский фонд развития предоставляет помощь, которая финансируется за счет государств-членов, взносы которых рассчитываются согласно определенной схеме распределения расходов.

Помощь Европейского фонда развития (ЕФР) – это финансовый инструмент, который действует с 1958 года. У Фонда особый статус: он обособлен от общего европейского бюджета и процедур, которые регулируют бюджет. Деятельность ЕФР касается исключительно государств Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, поэтому мы не будем останавливаться на нем специально. Тем не менее, можно предположить, что в будущем ЕФР

⁹⁷ R. Blum, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2003, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 oct. 2002, n° 259, p. 14.

⁹⁸ R. Blum, Avis présenté au nom de la Commission des Affaires étrangères sur le projet de loi de finances pour 2003, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 oct. 2002, n° 259, p. 14.

⁹⁹ Communication des commissaires de la DG Relations extérieures, M. Patten (relations extérieures), M. Nielson (développement), M. Verheugen (élargissement), M. Lamy (commerce) et M. Solbes Mira (affaires économiques et monétaires, Doc. SEC [2000] 814 final, 16 mai 2002; Commission européenne, Rapport annuel 2001 sur la politique de développement de la Communauté européenne et la mise en oeuvre de l'aide extérieure, OPOCE, Luxembourg, 2002, 221 p.

будет интегрирован в общий европейский бюджет. Изменения с целью такого интегрирования были уже предложены, в частности, по инициативе Франции¹⁰⁰. «Бюджетирование» ЕФР (если оно будет введено) изменит парадоксальную ситуацию, в которой находится данный финансовый инструмент, а также изменит процедуры предоставления помощи¹⁰¹.

Созданный в 1958 году Римским договором Европейский инвестиционный банк (ЕИБ) – это коммерческое учреждение, которое занимается получением прибыли на финансовых рынках. Полученная им прибыль используется для финансирования проектов, соответствующих целям, определенным в различных актах Союза.

Акционерами ЕИБ являются государства-члены Европейского союза, которые распоряжаются частью капитала ЕИБ. Банк наделен финансовой самостоятельностью и не связан с бюджетом Союза, что и позволяет его квалифицировать как автономный финансовый институт Европейского союза. Более того, объем операций ЕИБ позволяет представить его как одну из наиболее крупных, многосторонних финансовых корпораций в мире.

Основная деятельность ЕИБ состоит в предоставлении ссуд, главным образом, государствам-членам Союза. Вне Европейского союза, ЕИБ принимает участие в реализации европейской политики развития и сотрудничества посредством ссуд, которые он предоставляет в более чем 150 странах мира. Среди них: страны-кандидаты на присоединение, страны Балканского полуострова; страны, располагающие статусом «потенциального кандидата»; средиземноморские страны; страны Латинской Америки и Азии; государства Африки, Карибского бассейна и Тихого океана, а также ЮАР.

Деятельность ЕИБ по отношению к странам, региональным организациям и интеграционным объединениям Латинской Америки и Азии регулируется мандатами ЕС. Первый из них был принят в 1993 году. Последующие и предыдущий мандат, который предусматривал предоставление суммы порядка 2,48 миллиардов евро на период с 1 февраля 2000 г. по 31 января 2007 г., действуют по сей день. В рамках мандата, ЕИБ предоставляет денежные средства для финансирования проектов в странах, которые подписали соглашения о сотрудничестве с Европейским сообществом¹⁰².

ЕИБ предоставляет средства для реализации любого проекта, осуществляемого частными и государственными предприятиями в таких секторах деятельности, как инфраструктура, индустрия (промышленность), агро-индустрия, услуги и т. п. Сегодня особое значение придается проектам по улучшению или охране окружающей среды. Тем не менее, для того чтобы проекты получили финансирование, необходимо, чтобы они представляли взаимный интерес как для страны, где инвестиции будут осуществляться, так и для ЕС. В рамках такого подхода к выбору проектов особое значение придается инвестиционным проектам, которые отвечают хотя бы одному из следующих критериев:

- участие в проекте филиалов европейских компаний;
- участие в проекте совместных (европейских и местных) компаний;
- участие в проекте государственных предприятий (корпораций) или частных предприятий, располагающих правом осуществления деятельности, обычно осуществляемой государственной властью (напр., естественные монополии);
- проекты, предполагающие передачу европейских технологий;
- проекты, содействующие продвижению целей, закрепленных в соглашениях, заключенных ЕС с другими странами. Здесь необходимо уточнить, что помимо критериев, касаю-

¹⁰⁰ См., напр.: la contribution présentée par D. de Villepin, La réforme des dispositions financières du traité, CONV 668/03, 4 p.

¹⁰¹ D. Bocquet, S. Viallon, La budgétisation du FED, une étape dans la modernisation de l'aide, Rapport pour le Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, 2003, 76 p.; J. Raux, Afrique – Caraïbes – Pacifique (Partenariat), Rép. dr. communautaire Dalloz, sept. 2003, 33 p.; Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, Vers une pleine intégration de la coopération avec les pays ACP dans le budget de l'UE, Doc. COM [2003] 590 final, Bruxelles, 8 oct. 2003, 23 p.

¹⁰² BEI, Les financements de la BEI en Asie et en Amérique latine, déc. 2001: OPOCE, Luxembourg, 12 p., spéc. p. 3.

щихся сферы деятельности и взаимного интереса, проекты должны быть реализуемы и рентабельны с экономической точки зрения, технически осуществимы, а также они не должны представлять угрозы экологии.

Европейский инвестиционный банк принимал финансовое участие в различных проектах, реализованных в Азии и в Латинской Америке. ЕИБ действует в этих регионах на основании рамочных соглашений, подписанных со странами регионов, и которые являются общим юридическим основанием для реализации проектов. В связи с тем, что покрытие политических рисков ссуд, предоставляемых ЕИБ, связано с рамочными соглашениями с той или иной страной, то ссуда, в принципе, должна быть использована в стране заемщика. Еще одним условием является следующее. Для проектов, общий объем инвестирования которых превышает 25 миллионов евро, ЕИБ может предоставить ссуды либо напрямую лицам, реализующим проект, либо предоставить их при посредничестве правительства другой страны или иного финансового посредника. Для проектов небольшой значимости ЕИБ предоставляет общие ссуды или открывает определенным финансовым учреждениям линии кредитования, а эти учреждения, в свою очередь, предоставляют кредиты небольшим и средним предприятиям. Эти финансовые учреждения оценивают каждый проект, несут риски по возвращению кредита и ставят условия его предоставления малым и средним предприятиям. Данные условия и критерии согласуются финансовыми учреждениями с ЕИБ.

В качестве статистических данных можно привести распределение сумм кредитов, предоставляемых ЕИБ для реализации проектов в странах Азии и Латинской Америки, в зависимости от сектора деятельности. Так, по данным за 1993–2000 годы ЕИБ предоставил на реализацию проектов в странах Латинской Америки 1 344 300 000 евро, а для реализации проектов в Азии 836 000 000 евро. В рамках данных средств, распределение на проекты в зависимости от сферы деятельности было осуществлено следующим образом: на проекты в области энергетики (35 % средств, предназначенных для Латинской Америки и 63 % средств, предназначенных для Азии); на проекты в области промышленности (26 % средств, предназначенных для Латинской Америки и 7 % средств, предназначенных для стран Азии); на проекты в области телекоммуникаций (24 % средств, предназначенных для стран Латинской Америки и 0 % для стран Азии); на проекты в области окружающей среды (10 % средств, предназначенных для латиноамериканского региона и 21 % средств, предназначенных для Азии); на проекты в области транспорта (5 % средств, предназначенных для Латинской Америки и 9 % средств, предназначенных для Азии)¹⁰³.

Приведенные цифры показывают, что Европейский инвестиционный банк является важным финансовым инструментом проведения внешней политики Европейского союза в Латинской Америке и в Азии. Роль ЕИБ как финансового инструмента, обеспечивающего инвестиции ЕС в странах и региональных интеграционных объединениях (организациях) Азии и Латинской Америки, признается последними все более значительной.

Часто ЕИБ может предоставить в рамках соответствующего плана финансирования кредиты, достигающие 50 % от общего бюджета проекта. К данным суммам чаще всего добавляются собственные средства лица, реализующего проект, государственные средства страны, в которой реализуется проект, а также другие источники финансирования.

Среди факторов, которые объясняют, почему кредиты ЕИБ пользуются популярностью, в частности, у стран и интеграционных объединений Азии и Латинской Америки, можно назвать следующие:

– ЕИБ предоставляет краткосрочные и долгосрочные кредиты, срок которых зависит от продолжительности проекта и объема выделяемых активов. Срок кредитов обычно не превышает двенадцати лет для проектов в области промышленности и пятнадцати лет (а в

¹⁰³ BEI, Les financements de la BEI en Asie et en Amérique latine, déc. 2001, OPOCE, Luxembourg, 12 pages.

исключительных случаях и двадцати лет) для проектов в области инфраструктуры, в т. ч. и в секторе энергетики;

- процентные ставки ЕИБ очень выгодны. Кредиты выдаются по фиксированной процентной ставке, которая определяется на день подписания договора финансирования (кредитования) или определяется в момент каждого очередного предоставления части кредита;

- применение частных гарантий (предоставляемых банками и другими финансовыми организациями), которые структурируются в рамках механизма распределения рисков. Данный механизм предусматривает, что гарантии, предоставляемые банком или другой организацией, покрывают в основном только коммерческие риски. Следовательно, ответственность гаранта не распространяется на неплатежеспособность заемщика, связанную с ограничениями в движении иностранных валют, экспроприации, вооруженного конфликта и т. п.;

- в качестве гаранта ЕИБ может способствовать получению ссуд в других финансовых учреждениях;

- ЕИБ заключил рамочные соглашения со странами Латинской Америки и Азии, в которых он финансирует различные проекты. Данные договоры предусматривают, в частности, обязательства властей той или иной страны предоставлять заемщикам свободный доступ к финансовым инструментам для того, чтобы гарантировать обеспечение своего долга Банку;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.