



ДОКЛАД ОТНОШЕНИЯ ЕС И РОССИИ: ПУТИ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ



2016

Подготовлен в рамках проекта

МНОГОСТОРОННЕЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОЙ ГРУППЫ КАФЕДР ЖАН МОННЕ
«Отношения ЕС и России: Развитие транснациональной перспективы»

Проект при поддержке Программы Европейского Союза
LLP (Обучение в течение жизни)

Мнения, выраженные в данном докладе, являются независимыми мнениями авторов, а не Европейского Союза, при чьей поддержке финансировался данный автономный исследовательский проект.

Авторы:

Том Казир (Университет Кента)

Джоан ДеБарделебен (Университет Карлтона)

Петра Гуасти и Арне Ниманн (Университет имени Иогана Гутенберга)

Татьяна Романова (Санкт-Петербургский государственный университет)

Вэбсайт проекта

<http://www.kent.ac.uk/brussels/studying/research/projects/jeanmonnet.html>

СОДЕРЖАНИЕ

<i>ПРЕДИСЛОВИЕ</i>	3
<i>РЕЗЮМЕ</i>	4
1. ВВЕДЕНИЕ	6
2. ОБЩИЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ	7
3. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ	8
4. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ	12
5. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ	17
6. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА	19

ПРЕДИСЛОВИЕ

Настоящий доклад – результат проекта четырех кафедр Жана Монне по отношениям ЕС и России; проект проводил консорциум четырех университетов-партнеров в составе Университета Кента (Великобритания), Университета Карлтон (Канада), Университета имени Иогана Гутенберга в г. Майнц (Германия) и Санкт-Петербургского государственного университета (Российская Федерация) в 2013-2016 годы.

На основании полученных результатов консорциум сформулировал настоящие практические рекомендации. В нынешних условиях, когда уровень доверия упал, выросла напряженность, а санкции продолжают действовать, это стало непростой задачей. На фоне обострения отношений, различающихся видений и повышенной чувствительности требуется пояснить несколько аспектов.

Несколько рекомендаций в данном отчете являются рекомендациями долгосрочного характера, выходящими за рамки нынешней ситуации и политики. Для претворения в жизнь многих рекомендаций неотъемлемыми условиями станут урегулирование ситуации на востоке Украины и выполнение Минских соглашений (Минск 2). Наши рекомендации фокусируются на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях. Осознавая существенную взаимосвязанность внутренних и внешних факторов, мы, однако, не предлагаем рекомендации, связанные с внутренней политикой России или ЕС, так как это выходит за рамки нашего исследовательского проекта.

Формулирование политических рекомендаций в нынешней сложной политической обстановке неизбежно подразумевает балансирование между рекомендациями «идеального мира» и «искусством возможного». В данном отчете мы пытаемся найти компромисс при помощи непростых, но возможных рекомендаций долгосрочного характера. Мы в равной степени осознаем вероятность того, что различные участники могут выбирать те элементы данного отчета, которые подходят им в наибольшей степени. Поэтому важно подчеркнуть, что наш анализ и рекомендации, изложенные ниже, следует читать в их совокупности.

РЕЗЮМЕ

Как вернуть отношения ЕС и России в верное русло? Данный отчет взял на себя трудную задачу; переосмысление отношений ЕС и России в долгосрочной перспективе с рекомендацией шагов на этом пути будет, как минимум, зависеть от успешного выполнения Минских соглашений (Минск 2), отмены санкций и медленного укрепления взаимного доверия. Данный доклад не фокусирует внимание на внутреннем уровне, а предлагает путь вперед на двустороннем, региональном и многостороннем уровнях. Он формулирует отдельные рекомендации в четырех ключевых сферах: энергетика, региональные интеграционные инициативы, многостороннее сотрудничество в области безопасности и права человека.

Доклад подчеркивает необходимость переосмысления широких европейских отношений в долгосрочной перспективе. Они должны принять форму двойных, частично пересекающихся концентрических кругов интеграции: один – вокруг России, другой – вокруг ЕС. Интеграция сильна в центре и ослабевает на периферии этих кругов. В местах пересечения концентрических кругов должны быть совместимыми различные формы интеграции. Это поможет избежать создания эксклюзивных союзов региональными интеграционными инициативами (только с Брюсселем или только с Москвой). Это потребует, в первую очередь, совместимости правил между Евразийским экономическим союзом (ЕАЭС) с его общими внешними тарифами и соглашениями об ассоциации ЕС с их глубокими и всеобъемлющими соглашениями о свободной торговле. Интегрированное экономическое пространство от Лиссабона до Владивостока должно оставаться долгосрочной целью. Во-вторых, доклад подчеркивает важность создания *эффективной общеевропейской системы коллективной безопасности*, которая обеспечила бы более оперативное урегулирование кризисов. В-третьих, чрезвычайно важно *подтверждение приверженности ключевым принципам, лежащим в основе европейского порядка*. Они включают в себя неприкосновенность границ, установленных после окончания холодной войны, режим прав человека и принципов коллективной безопасности, признание того, что европейская безопасность неделима. Также будет важно прийти к более или менее единообразной интерпретации базовых положений соответствующих международных документов. Наконец, *трансграничные связи* посредством различных многоуровневых каналов будут необходимы для преодоления мышления парадигмами и геополитического мышления. Продолжающийся обмен в области исследований и образования является неотъемлемой частью этого процесса наряду с укреплением связей между деловым и гражданским обществом ЕС и России и диалогами на межправительственном уровне.

В данном отчете рассматривается также подходящий **формат для возобновления связей** между Россией и ЕС. Так как укрепление доверия является крайне необходимым, любая форма прогресса должна будет неизбежно начинаться с *небольших шагов и прагматического участия*. В области энергетики это может принять форму технических, маломасштабных проектов сотрудничества. Они могут привести к лучшему пониманию преимуществ взаимозависимости наряду с дальнейшей диверсификацией предложения и спроса. Во-вторых, данный поэтапный подход может потребовать *специальных форматов*, как нормандский формат в случае конфликта на востоке Украины. В области «конкурирующих» региональных интеграционных инициатив важно установление прямого диалога между ЕС и ЕАЭС, а также трехсторонние консультации по новым инициативам и их применению. В то время как в первое время данные консультации будут проходить в специальном

прагматическом формате, фокусируясь, возможно, на областях, в отношении которых существует консенсус (например, исследовательское сотрудничество), в долгосрочной перспективе они могут вырасти в или распространиться на более постоянные институты и более спорные области. В-третьих, ключевым моментом будет *прочное закрепление отношений между ЕС и Россией в многостороннем контексте*. Многосторонние организации могут создавать стабилизирующий фактор, форум для взаимного диалога, а также могут предоставлять способ для равноправного сотрудничества. В особенности это касается Энергетической хартии в энергетике, ОБСЕ в коллективной безопасности, ВТО в торговле и экономическом сотрудничестве и Совета Европы (Европейская конвенция о правах человека) в области прав человека. Данные многосторонние формации должны, однако, дополняться прямым *диалогом* между Москвой и Брюсселем. Он необходим на всех уровнях и должен начинаться на низком и среднем уровнях. Для преодоления негативных образов и сталкивающихся восприятий доклад также предлагает создание Совета по примирению, состоящего из экспертов и независимых участников.

Учитывая нынешнюю ситуацию, ни одно из предложений данного доклада не будет простым в реализации. Ни одно из них не будет работать обособленно: они требуют широкого подхода на разных уровнях и на разных фронтах, который сможет медленно начать укреплять доверие, предсказуемость и поддерживать долгосрочную нормализацию отношений.

1. ВВЕДЕНИЕ

Отношения между ЕС и Россией прошли путь от прагматичных, но находящихся в состоянии стагнации отношений в рамках Стратегического Партнерства, до конфронтации. Надежды на стратегическое сотрудничество начали рушиться давно, но кризис в Украине, вспыхнувший в 2014 году, оказался неожиданным фактором, поменявшим правила игры. Он усложнил отношения между Москвой и Брюсселем по ряду направлений:

- Украинский кризис связал отношения ЕС и России с более крупными вопросами, касающимися международной безопасности и отношений силы. В настоящее время последние признаются обеими сторонами как центральные аспекты отношений.
- Негативные трактовки, существующие с двух сторон, и несовместимые восприятия укрепились в связи с событиями, связанными с Украиной.
- События, связанные с Украиной, и диаметрально противоположные видения двух сторон утвердили логику конкуренции, появившуюся задолго до кризиса. Логика конкуренции возросла еще больше в связи с взаимными ограничительными мерами.
- Конфронтация относительно событий на Украине нанесла окончательный удар по доверию, которое уменьшалось годами. С другой стороны, кризис помог сбросить определенные табу и дал возможность говорить о различиях более открыто.

В результате существует ряд ограничений действенности любой из политических рекомендаций, изложенных ниже:

- Любая нормализация и возврат к сотрудничеству неизбежно будут долгосрочными, медленными и трудными. Для этого потребуются восстановление доверия и диалог.
- Продвижение вперед будет возможным только в случае успешного внедрения в жизнь Минских соглашений (Минск 2) и снятия санкций.
- Любое примирение между Россией и ЕС будет зависеть от более широкого международного контекста, а также, что не менее важно, от нынешнего развития событий в Сирии.
- И наконец, то, как будут развиваться внутренние события во всех вовлеченных странах, будет в равной степени определяющим: в ЕС (государствах-членах), в России и в Евразийском экономическом союзе, а также в Украине.

Формулируя данные рекомендации, мы в полной мере осознавали данные ограничения и понимали, что поводов для оптимизма мало. Несмотря на это, нынешняя ситуация не оставляет нам другого выбора, кроме как размышлять в долгосрочных масштабах. Более того, сосредоточение на долгосрочном стратегическом видении может помочь обеим сторонам избежать действий, которые воспрепятствуют долгосрочной стабилизации.

Данный отчет представляет как общие политические рекомендации, так и рекомендации в ряде специальных сфер сотрудничества России и ЕС: энергетика, региональная интеграция, многостороннее сотрудничество и права человека.

2. ОСНОВНЫЕ ПОЛИТИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ

Нынешний кризис в отношениях между ЕС и Россией основывается на глубоких структурных проблемах. Они касаются конфликтующих проектов посткоммунистической Европы. В то время, как в видении России Европа должна была стать многополярной на основании равенства всех участников, Евроатлантическое сообщество выбрало расширение существующих структур политического и экономического сотрудничества, а также сотрудничества в области безопасности: ЕС и НАТО. В России нарастало ощущение разочарования попытками ЕС экспортировать свои ценности, нормы и правила, в то время как ЕС сталкивался с трудностями в предоставлении альтернативной модели отношений. Москва все более видела в ЕС расширение НАТО, что усилило секюритизации отношений с Брюсселем. Интеграционные проекты обеих сторон – инициированное ЕС Восточное партнерство, ведущее в частности к соглашениям об ассоциации с Украиной, Молдовой и Грузией, и инициированный Россией Евразийский экономический союз (ЕАЭС) с Казахстаном, Беларусью, Арменией и Киргизстаном – рассматривались все больше как конфликтующие и были обречены на столкновение из-за несовместимых принципов интеграции. Украина стала главным яблоком раздора.

Однако признавая влияние данных структурных факторов, конфликт нельзя сводить только к этой проблеме. Он в равной степени является результатом процесса все более негативных интерпретаций поведения друг друга и все более геополитической оценки отношений. Это означает, что преодоление непримиримых трактовок станет ключом к ощутимому улучшению отношений.

- Диалог будет необходимым элементом для преодоления явно непримиримых интерпретаций и трактовок. Он будет необходимым, но не достаточным условием. Разумеется, это крайне сложная задача.
- Как Россия, так и ЕС должны будут инвестировать в диалог и в механизмы, которые помогут обеим сторонам преодолеть мышление односторонними парадигмами и геополитическими интерпретациями.
- Возобновленное взаимодействие, скорее всего, должно будет изначально строиться на скромной прагматичной повестке дня, в которой Москва и Брюссель признают различия одновременно занимаясь поиском общностей.

Решения более длительного характера, которые должны привести к долгосрочному и возобновленному партнерству, потребуют:

- Переосмыслить более широкие европейские структуры в виде двойных концентрических кругов, где внешние круги частично совпадают.
- Сделать соглашения об ассоциации в рамках Восточного партнерства и обязательства в рамках ЕАЭС совместимыми в долгосрочной перспективе там, где это возможно, не вынуждая страны общего соседства делать выбор между двумя инициативами.
- Заново подтвердить долгосрочную цель по созданию зоны свободной торговли от Лиссабона до Владивостока, как первоначально было указано в Дорожной карте по Общему экономическому пространству ЕС и России. Однако учитывая, что достижение этой цели нереалистично в нынешних условиях, это должно быть подготовлено путем постепенного процесса либерализации торговли и переговоров на межрегиональном уровне (ЕС – ЕАЭС). Во избежание того, что это может стать исключительно декларативной целью, должны быть предложены правовые инструменты гармонизации.
- Принять на взаимной основе региональные инициативы по интеграции и консультации по данным инициативам. Неизбежно потребуется создать минимальный уровень доверия, диалог, выходящий за рамки ЕАЭС и Восточного партнерства, и привлекающий к участию страны, находящиеся

между ними. Также необходимым шагом будет прямой диалог между ЕС и ЕАЭС, в котором ЕС признает в ЕАЭС партнера с правом голоса.

- Повторно однозначно подтвердить приверженность нормам, изложенным в Хельсинском Заключительном акте, Парижской хартии для новой Европы и некоторых других соглашениях. Стороны также должны открыто говорить о различиях в интерпретации данных документов.
- Создать систему коллективной безопасности для расширенной Европы, нацеленную на решение вопросов на многостороннем общеевропейском уровне; создающую механизмы, обеспечивающие прозрачность и уменьшающие риск; помогающую в поиске договоренностей о военном присутствии в приграничных областях между Россией и НАТО; принимающую меры по укреплению доверия. В случаях, когда специальный формат переговоров (например, нормандский формат) оказывается эффективным, следует рассмотреть «мягкую» институционализацию.
- Поддерживать транснациональные каналы открытыми и стимулировать диалог на всех уровнях, включая межличностный. Это ключевой момент в улучшении понимания восприятий друг друга и в преодолении мышления противоречащими парадигмами. В частности, чрезмерно важно продолжать обмен студентами и исследовательское сотрудничество между Россией и ЕС. В равной степени рекомендуется возобновить диалог по упрощению визового режима на ранней стадии нормализации отношений.

Данные рекомендации должны обязательно рассматриваться в контексте поэтапного повышения доверия и нормализации путем:

- Небольших шагов в области технического и прагматического сотрудничества, начиная с областей, которые были в меньшей степени затронуты нынешней напряженностью или где сотрудничество традиционно было важным для обеих сторон (напр., техническое сотрудничество в области энергетики или трансграничное сотрудничество).
- Создания платформы для диалога по коллективной безопасности и путем создания оптимальных структур для преодоления кризиса.
- Открытого, свободного и прагматического диалога, плотно вовлекающего ученых, аналитиков и независимых участников. Последнее обеспечит приток сбалансированного мышления, более широкое контекстное понимание отношений.

3. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ЭНЕРГЕТИКИ

Энергетика – это область взаимозависимости между ЕС и Россией. Свыше 50% экспорта российского природного газа и около двух третьих ее экспорта нефти идут в ЕС; последний, в свою очередь, получает примерно 30% его импорта углеводородов из России. В то же время уже в начале столетия обе стороны начали ощущать уязвимость в связи с такой тесной взаимосвязанностью. Много интеллектуальных усилий было потрачено на выяснение, какая из сторон более зависима: Россия, для которой ЕС является ключевым рынком и которая должна отвечать требованиям всех изменений в законодательстве Евросоюза, или ЕС, где некоторые государства-члены покупают 100% своего газа у России. Большинство экспертов признают, что это отношения взаимозависимости. Несмотря на это, обе стороны приступили к диверсификации их энергетического экспорта / импорта задолго до событий 2014 года в Украине. ЕС планировал различные пути получения природного газа от

альтернативных поставщиков и разработал планы по строительству трубопроводов и терминалов сжиженного природного газа (СПГ). Россия, в свою очередь, инвестировала в сделки и трубопроводы, увеличивая долю азиатского рынка в своем экспорте нефти и природного газа. Более того, Россия заинтересовалась возможностями СПГ. Диверсификация как поставщиков, так и рынков обнадеживает обе стороны, в особенности, в условиях прохладных отношений 2014-2015 годов, но не следует забывать, что ЕС и Россия нуждаются друг в друге и экономически представляют собой наиболее естественное, экономически эффективное энергетическое партнерство.

Рекомендации

- 1. Энергетическая взаимозависимость должна быть признана экономически разумной и выгодной для обеих сторон.**
- 2. Разумная степень диверсификации должна поддерживаться обеими сторонами посредством дополнительных трубопроводов, контрактов и комплексов СПГ.**

Как ЕС, так и Россия обвиняют друг друга в политизации. Это один из ключевых раздражителей в энергетическом сотрудничестве между ЕС и Россией. Политизация это сложный феномен, не имеющий единого определения. Здесь под ним понимается рассмотрение торговли энергоносителями, инвестиций и инфраструктуры в энергетике с точки зрения не только экономической, но и (гео)политической логики. Тенденция к политизации энергетики может быть выявлена с обеих сторон. В случае России это в основном выражается в дифференцированной ценовой политике и инфраструктуре в обход некоторых транзитных стран, в особенности постсоветских. В случае ЕС это проявляется в стремлении к диверсификации, замене более дешевого российского газа более дорогим сланцевым газом, СПГ или газом, получаемым через трубопровод из других источников.

Рекомендации

- 3. Искоренение геополитических подходов невозможно, но рыночная логика должна стать доминантной в энергетических отношениях между ЕС и Россией.**
- 4. Чтобы достигнуть этого, стороны должны согласиться, что их взаимозависимость благоприятна для обеих сторон, но что она должна быть сбалансирована разумной диверсификацией.**

ЕС и Россия видят их энергетическое сотрудничество по-разному. В то время, как для ЕС общий рынок подразумевает общепризнанные правила и нормы и, прежде всего, либерализацию, Россия считает, что совместный рынок, в первую очередь, подразумевает общую инфраструктуру, которая делает возможной торговлю нефтью и природным газом. Эти представления не являются взаимоисключающими. Инфраструктура и рынки сходны с компьютерами и их программным обеспечением: и то, и другое требуется для углубления энергетического сотрудничества. Однако экстремальный вариант каждого подхода снова ведет к политизации. Россия видит ее в навязывании Евросоюзом своих норм России, в то время как ЕС не устраивают многочисленные трубопроводные проекты, предлагаемые Россией для транспортировки газа. Различия в подходах следует признать и принять, тогда как последствия этого могут быть урегулированы на практическом уровне.

Рекомендации

5. Различия в том, как ЕС и Россия видят энергетическое сотрудничество, должны открыто обсуждаться обеими сторонами.

6. Данная разница в трактовке не должна стать барьером для развития практического сотрудничества.

7. Дорожная карта по энергетическому сотрудничеству ЕС-России на период до 2050 г., подготовленная в 2013 году, - хороший образец того, как эти различия могут быть урегулированы на уровне практического сотрудничества, подзаконных актов и проектов. Ее следует использовать в качестве руководящих принципов сотрудничества.

8. Такое урегулирование на техническом уровне создает доверие и должно быть использовано для продвижения энергетического партнерства между ЕС и Россией.

Хотя крупные сделки, саммиты и встречи российского министра энергетики с его коллегами из ЕС важны, большая часть работы проделывается (или должна проделываться) служащими низшего и среднего звена и энергетическими компаниями с обеих сторон. Данные межправительственные и межнациональные отношения также деполитизируют отношения, разрешая проблемные вопросы на уровне их возникновения (чаще всего на техническом уровне). В то же время, именно эти связи пострадали больше всего в результате санкций. Большинство должностных лиц Евросоюза предпочитали отложить встречи с российскими коллегами, кроме тех случаев, когда это совершенно необходимо, встречи в рамках Энергетического диалога были заморожены (за исключением переговоров об Украине и нескольких экспертных встреч Консультативного совета по газу Россия-ЕС), а компании предпочитали не инициировать новые сделки и контакты даже в тех случаях, когда их партнеры не были затронуты западными санкциями. Данный сценарий укрепил политизацию энергетической повестки ЕС и России. Более того, он лишил Россию и ЕС эффективных средств урегулирования их различий на техническом уровне.

Рекомендации

9. Следует возобновить дискуссии по энергетике между ЕС и Россией на уровне низших и средних должностных лиц.

10. В случае дискуссий о транзите и торговле газом в них также должны быть вовлечены украинские должностные лица (а также должностные лица других транзитных стран).

11. Так как санкции, вероятно, продолжат свое действие в обозримом будущем, их применение должно быть разъяснено во избежание серых зон. ЕС должен разъяснить какие услуги / компании подпадают под них, а также, каковы пределы обратной силы. Россия, в свою очередь, должна прояснить структуру собственности компаний, чтобы исключить риск того, что некоторые люди / компании, находящиеся в санкционном списке, вступят в деловые отношения с предприятиями ЕС, подвергая их угрозе наказания за нарушение ограничительных мер ЕС.

Одним из результатов санкций является то, что ЕС и Россия, ввиду дефицита прямой коммуникации, все чаще обращаются в различные международные организации (например, в рабочие группы Энергетической хартии для консультаций или в ВТО для

урегулирования споров). Подобное использование многосторонних форумов следует развивать. В этом отношении вызывает сожаление тот факт, что обновление Энергетической хартии в 2015 году прошло без участия России. С одной стороны, использование подобных альтернативных форумов уменьшает опасения России относительно того, что ЕС в одностороннем порядке навязывает свое законодательство России; в международных организациях, где ЕС и Россия являются равными участниками, считается, что решения принимаются взаимно. С другой стороны, данные международные организации создают определенный режим между ЕС и Россией, который может содействовать появлению минимального уровня доверия между сторонами.

Рекомендации

12. Использование международных организаций в энергетических отношениях между ЕС и Россией должно поощряться.

13. ВТО предоставляет столь необходимую площадку для урегулирования споров в торговых отношениях между ЕС и Россией (в особенности в области энергетики).

14. Энергетическая хартия и договор о ней могут предоставить минимальные равные условия игры. Внесения изменений в эти многосторонние механизмы без участия одной из сторон следует избегать по мере возможности.

Энергетическое сотрудничество может также укрепить доверие между ЕС и Россией, что является принципиально важным для отношений между ЕС и Россией во всех сферах. Доверие и уверенность возникнут в результате практического сотрудничества. Примерами этого могут послужить реконструкция газотранспортной системы ЕС-России, сотрудничество по взаимному осуществлению договоренностей Парижской конференции по климату (совместное сокращение выбросов CO₂) и улучшение энергетической эффективности в России. Данные проекты имеют возможность закрепить между ЕС, Россией и соседствующими с ними странами отношения сотрудничества и взаимной выгоды, способствуя постепенной трансформации нынешнего отчуждения в практическое сотрудничество и, в долгосрочной перспективе, в стратегический союз. Совместное восстановление украинской газотранспортной системы также может значительно поспособствовать превращению ее в зону стабильности, а не в серую зону разногласий. Более того, данные проекты (в особенности в области изменения климата и энергетической эффективности) могут содействовать проведению более широкого диалога между деловыми сообществами и гражданским обществом ЕС и России, делая вклад в улучшенное взаимопонимание, что может послужить прочной основой для долгосрочного сотрудничества.

Рекомендации

15. Следует отдавать приоритет конкретным проектам, а не крупномасштабному формированию энергетического рынка, которое невозможно в нынешней ситуации отсутствия доверия.

16. Транзитные страны (особенно Украина) должны быть вовлечены в эти проекты для укрепления сотрудничества и связывания всех партнеров взаимовыгодными отношениями.

17. Необходимо поощрять малые проекты по энергетической эффективности и изменениям климата, которые укрепляют взаимное доверие и социализацию посредством широкого взаимодействия малых и средних компаний.

4. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИНТЕГРАЦИИ

В связи с нынешним украинским кризисом разработка рекомендаций в области соседских отношений стала наиболее трудным заданием. Как было сказано выше, условием всех позитивных изменений в этой области является урегулирование вопроса Восточной Украины и претворение в жизнь Минских соглашений (Минск 2). В данном документе мы не предоставляем рекомендации для достижения данных целей, так как в самом Минском соглашении изложены действия, которые необходимо предпринять обеим сторонам. Последующие рекомендации предлагают пути разработки механизмов для более конструктивных отношений в долгосрочной перспективе.

Фундаментальной проблемой в период, предшествующий украинскому кризису, было отсутствие какого-либо определенного форума или правительственных структур, которые бы создали основу для взаимодействия или координации политик ЕС и России в данном регионе. С другой стороны, отношения между ЕС и Россией были высоко институционализированы, они опирались на четыре Общих пространства, многочисленные специальные рабочие группы и диалоги. Однако такие механизмы не были созданы в отношении действий ЕС и России в соседних странах. Причины этого сложные и ответственность лежит на обеих сторонах. Первоначальный подход ЕС подразумевал приглашение России быть участником Европейской политики соседства (ЕПС), стартовавшей в 2004 году, а также проектов в рамках Европейского инструмента соседства и партнерства (ЕИСП), а позже, предложение возможности участия, на временной основе, в мероприятиях в рамках Восточного партнерства (ВП). После отказа России участвовать в ЕПС (при сохранении участия в ЕИСП) ЕС, в общем, занял такую позицию, что двусторонние отношения с этими странами не должны быть предметом переговоров с Россией. Позиция России, как представляется, исходила из двух посылок. На прагматичном уровне российским должностным лицам казалось маловероятным, что политика ЕС, разработанная в рамках Восточного партнерства, будет эффективной для втягивания стран в зону влияния ЕС в связи с большими расходами, которые бы понесли принимающие страны. На принципиальном уровне, российская сторона рассматривала эти страны, как входящие в ее легитимную сферу интересов, и, следовательно, Россия не намеревалась позволять ЕС односторонним образом устанавливать условия взаимодействия, как это было первоначально сделано в рамках ЕПС и ВП. Последующее отсутствие форума для дискуссий или правительственных механизмов для решения проблем стало плодородной почвой для недоразумений, что внесло вклад в дальнейший конфликт. Каждая из сторон интерпретировала действия другой, исходя из своих нормативных и концептуальных рамок, что в свою очередь сформировало основу для конфликтующих трактовок происходящего в регионе. Добрососедские отношения оказались наиболее трудным, неразрешимым аспектом в отношениях между ЕС и Россией даже до 2013-14 годов.

Данный контекст подчеркивает важность создания *институциональной структуры, которая бы способствовала долгосрочным совместным размышлениям о том, как можно регулировать отношения с соседями.* Данной попытке, однако, будет препятствовать взаимное недоверие, которое в настоящее время выражается в позерстве и боях с воображаемым противником. Также возникает вопрос о том, следует ли включать и каким образом страны общего соседства могут быть включены в подобные рамки для диалога. Учитывая все более дифференцированные позиции и

статусы различных стран соседства, всеохватывающий формат может оказаться проблематичным и в действительности повысить вероятность риторического маневрирования. С другой стороны, двусторонние переговоры, включающие только ЕС и Россию, могли бы подрывать или, как минимум, создать ощущение того, что они подрывают деятельность стран общего соседства. Целью всего процесса было бы восстановление доверия, содействие более четкой коммуникации между сторонами и, в долгосрочной перспективе, создание взаимоприемлемых институциональных рамок для решения проблем. В то время как, вероятно, будет невозможно найти общее стратегическое видение отношений в регионе, создание институциональной структуры, которая бы предоставила основу для регулярных контактов по теме различающихся видений и интересов, может служить в качестве системы раннего предупреждения для уменьшения вероятности последующего конфликта. Это должно быть отделено от обычных двусторонних саммитов в случае, если таковые будут восстановлены, во избежание чрезмерной политизации этих саммитов и для предупреждения «перетекания» напряженности в другие области потенциального сотрудничества.

В то же время для обеих сторон будет важно участвовать в дискуссиях, касающихся секторальных или технических проблем. Целью будет деполитизация проблем, где возможно. Тогда как вышеупомянутый форум для создания институциональной структуры для обсуждения более масштабных стратегических вопросов может быть двусторонним, технические дискуссии могут вовлекать третьи стороны, включая страны ВП. Состоявшиеся в 2015 г. трехсторонние переговоры между Россией, Украиной и ЕС, касающиеся проблем России, связанных с глубокой и всеобъемлющей зоной свободной торговли (ГВЗСТ), являются примером подобного подхода.

Рекомендации

- 1. Комбинация долгосрочного мышления и краткосрочных практических/технических решений кажется наилучшим подходом к созданию основы для улучшенных отношений в регионе общего соседства.**
- 2. Формат для дискуссий, целью которых является создание институциональной структуры для обсуждения общего перспективного мышления об отношениях в регионах, должен быть создан на двусторонней основе между ЕС и Россией.**
- 3. Следует развернуть трехсторонние или региональные дискуссии между ЕС, Россией и соответствующими соседними странами для обсуждения отдельных секторальных или технических вопросов по требованию сторон.**
- 4. Некоторые секторальные / технические вопросы имеет смысл решать между ЕС и ЕАЭС.**

ЕС и Россия предлагают различные трактовки политик, мотиваций и действий «другого». Некоторые наиболее очевидные расхождения:

- Обе стороны заявляют о своей законной заинтересованности в регионе в связи с географической близостью и / или историческими связями.
- Обе стороны утверждают, что другая сторона вынудила страны общего соседства делать выбор «либо-либо», присоединяясь к одной или другой стороне (к России / ЕАЭС или к ЕС).
- Обе стороны утверждают, что они лучше представляют интересы затронутых стран посредством их интеграционных инициатив.
- Обе стороны утверждают, что другая сторона оказала чрезмерное давление на затронутые страны для достижения своих собственных внешнеполитических целей.

- Российские лидеры утверждают, что ЕС стремится односторонним образом установить нормативные рамки, которые будут действовать в соседстве, в то время как ЕС утверждает, что он обязан и вправе требовать выполнения законов и норм ЕС в проведении своей внешней политики по отношению к России и другим странам соседства.

Мы не будем анализировать аргументы, используемые для обоснования вышеуказанных трактовок, но заметим, что подобные утверждения не просто подвергнуть проверке, основанной на фактах, так как они используют интерпретацию мотивов или нормативные допущения по поводу желаемых результатов. Поэтому попытка выяснить, чьи утверждения более «правильны», будет в данном случае непродуктивной из-за твердых убеждений обеих сторон. Заявления, что подобные утверждения «маскируют» истинные мотивы, также не могут быть подвергнуты фактической проверке. В то же время, каждое из этих утверждений имеет важные последствия для легитимации политик как на международной арене, так и для внутренних целей.

Наиболее плодотворным путем для продвижения вперед может быть создание общих трактовок (то есть минимального набора общих допущений), которые будут отчасти избегать вышеупомянутых утверждений и, отчасти, могут быть созданы посредством компромиссов, признающих правомерность элементов утверждений другой стороны. Параметры минимального набора общих допущений могут включать следующие идеи:

- Как у ЕС, так и у России есть законные интересы в регионе, поэтому более широкие европейские структуры могут рассматриваться как частично совпадающие концентрические круги, а не исключающие сферы интересов.
- Принуждать страны соседства делать выбор «либо-либо» неуместны и нежелательны. По мере возможности страны должны быть свободны устанавливать отношения как с ЕС, так и с Россией/ЕАЭС в соответствии с их определениями национальных интересов.
- Страны соседства – суверенные государства, которые сами могут определять свои интересы; следовательно, внешние оценки национальных интересов могут приниматься во внимание, но национальные интересы конструируются самими субъектами.
- В то время как позитивные стимулы к сотрудничеству являются уместными, штрафные санкции в отношении соседних стран не помогают, они оказывают чрезмерное давление, помимо случаев, когда затронутое государство явно нарушает международные законы или нормы.
- По мере возможности, обе стороны должны рассматривать путь взаимного признания расходящихся норм или правил, нежели только рассматривать приближение к одному или другому набору норм/правил.

Достигнуть соглашения по подобной общей трактовке будет сложно, учитывая весьма напряженную обстановку, преобладающую сегодня. Попытки каждой из сторон предпринимать односторонние шаги для разрядки напряженной риторики, которая характерна для их трактовок, должны поощряться.

Рекомендации

5. Предпринять усилия для разрядки провокационной риторики и движения в направлении прагматического сотрудничества для управления дискурсом о добрососедских отношениях.

6. Каждая из сторон должна постараться в одностороннем порядке уменьшить количество обвинений или приписывания мотивов другой стороне.

7. Организовать взаимно согласованный и взаимно поддерживаемый Совет по примирению, состоящий из участников из России и ЕС, включающих в себя ученых, аналитиков и независимых участников для формулирования потенциальных основ для общей трактовки событий, используя для начала такие концепции, как те, что были предложены выше. Совет также должен включать в себя независимых лиц (возможно, не принадлежащих ни к одному из регионов).

8. Вместо того, чтобы осуждать прошлые действия, Совету следует идентифицировать практические меры для достижения принципов, изложенных выше.

9. ЕС и Россия должны совместно и по отдельности серьезно отнестись к воплощению в жизнь рекомендаций Совета по примирению и обсудить наиболее эффективный способ этого воплощения.

Отношения между ЕАЭС и ЕС окружены особыми проблемами. В то время, как Россия хотела бы начать переговоры между двумя союзами в соответствии с компетенциями ЕАЭС, ЕС выразил неуверенность в этом. Ряд соображений связан с неурегулированным характером украинского кризиса. Помимо этого, не все страны-члены ЕАЭС являются членами ВТО. Наконец, нет ясности, что являлось бы целью подобных переговоров.

Особую озабоченность вызывает то, как подобные переговоры затронут страны региона, не входящие не в один из союзов. Разумным предварительным условием инициации отношений между двумя союзами может быть договоренность между ними об избежании применения мер, от которых могли бы пострадать страны региона общего соседства. Установление отношений не должно использоваться ни одной из сторон, риторически или в рамках определенных решений, для того, чтобы наказывать или побуждать страны, не являющиеся в настоящий момент членами ни одного из союзов, или не планирующие / не желающие присоединиться к ним. Это может стать трудной уступкой с российской стороны, принимая во внимание указ президента России от декабря 2015 года, отказывающий Украине в льготах в рамках ЗСТ между странами СНГ (в котором Украина участвует) в связи с вступлением в силу Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Согласия ЕС вступить в формальные отношения с ЕАЭС может заставить Россию пересмотреть это решение.

Основной целью инициирования отношений между ЕС и ЕАЭС было бы гарантирование долгосрочной совместимости двух региональных интеграционных инициатив. В первую очередь, для этого потребуется фокус на техническом сотрудничестве в рамках компетенции ЕС и ЕАЭС.

Рекомендации

10. Инициировать отношения между ЕС и ЕАЭС на основе параметров, устраивающих обе стороны.

11. Если двусторонние переговоры между ЕС или Россией / ЕАЭС и общим соседом могут оказать воздействие на третью сторону, следует организовывать трехсторонние консультации.

12. Обязательным условием начала подобных отношений должно быть то, что ни одна из сторон не будет использовать эти отношения как средство для того, чтобы риторически или практически оказывать давление на выбор других стран, которые находятся за пределами двух союзов или выражают предпочтение в отношении членства в одном из них.

13. Отношения должны, в первую очередь, быть нацелены на технические проблемы во избежание политизации.

Торговля и экономическая взаимозависимость могут породить взаимный интерес к сотрудничеству. В то время как нынешний режим санкций и контрсанкций в контексте украинского кризиса подорвал веру в силу экономической и энергетической взаимозависимости как двигателя политического сотрудничества, эти взаимозависимости, вероятно, даже в нынешней накаленной обстановке, содействовали сдержанности обеих сторон. Без этого напряженность могла бы усилиться быстрее и с более серьезными последствиями. Поэтому долгосрочная цель объединенного торгового пространства от Лиссабона до Владивостока должна быть подтверждена обеими сторонами. В короткие или средние сроки маловероятно, что это примет форму зоны свободной торговли в связи с разными уровнями конкурентоспособности в ключевых секторах, а также протекционистскими тенденциями. Для деполитизации этих вопросов и конкретного прогресса необходим совместный, основанный на результатах исследования анализ относительных затрат и выгод более интенсивного сотрудничества (от упрощения процедур торговли до зоны свободной торговли). То же относится к воздействию соглашений о свободной торговле, вовлекающих страны общего соседства.

Упрощение процедур торговли было бы первым шагом в продвижении усиленного экономического сотрудничества и в некоторой степени это уже произошло. Второй шаг касался бы разъяснения и координации правил происхождения. Третий шаг мог бы заключаться в создании лучших условий для инвестиционной деятельности. В заключение, нетарифные барьеры, включающие взаимное признание стандартов, когда это необходимо, могут стать еще одним направлением дискуссий. Во многих из этих областей должны проходить дискуссии между ЕС и ЕАЭС, а не между национальными государствами, в связи с передачей полномочий.

Мы воздерживаемся от рекомендаций в отношении отдельных режимов санкций, действующих в настоящее время. Очевидно, что подход, описанный выше, зависит от снятия санкций. Однако условия, при которых это может произойти, связаны с выполнением соглашений Минск 2, а не от отдельных сфер торговли или экономики.

Рекомендации

14. Цель интегрированного экономического пространства от Лиссабона до Владивостока должна быть подтверждена снова и должны быть приняты соответствующие меры для ее достижения. Страны общего соседства должны быть включены в процесс.

15. Обе стороны должны удвоить свои усилия для выполнения условий соглашений Минск 2, чтобы способствовать снятию санкций и встречных санкций.

16. Должно быть проведено совместное исследование или исследования для прояснения сравнительных выгод упрощения торговых процедур и смягчения торговых барьеров, включая создание зон свободной торговли между ЕС и ЕАЭС. Совместное исследование должно разработать специальные рекомендации к действиям и временные рамки, которые будут взаимовыгодны. Могут быть проведены сходные исследования, касающиеся воздействия введения или предложения соглашений о свободной торговле другого вида, которые вовлекают страны совместного соседства, не являющиеся членами ни ЕС, ни ЕАЭС.

17. Цель укрепления экономической интеграции должна достигаться работой на всех уровнях, в зависимости от полномочий определенных органов, т.е. между ЕС и Российской Федерацией, в соответствующих случаях, и между ЕС и ЕАЭС, когда этого требует передача полномочий.

18. Страны, не входящие ни в одно из интеграционных объединений (ЕС или ЕАЭС), должны быть в большей мере вовлечены в меры, предпринимаемые для продвижения региональной торговли, упрощения процедур торговли и в другие шаги на пути к потенциальной долгосрочной цели континентальной экономической интеграции; необходимо изучить возможные выгоды для стран, не входящих ни в один из союзов, от торговых соглашений между ЕС и ЕАЭС.

19. Необходим поэтапный подход, первым фокусом которого является упрощение процедур торговли, уделяющий затем необходимое внимание другим проблемам, как конструктивное взаимодействие правил происхождения, взаимное признание стандартов, тарифные и нетарифные барьеры.

5. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ МНОГОСТОРОННЕГО СОТРУДНИЧЕСТВА И БЕЗОПАСНОСТИ

Как Россия, так и ЕС заявляют, что многосторонность является приоритетом их внешней политики. Сегодня, в условиях санкций, часть контактов между двумя субъектами происходит посредством многосторонних форумов. Достаточно успешное сотрудничество имело место, к примеру, в рамках переговоров группы «Е3+3», а также в рамках многосторонних организаций и встреч (таких как Большая двадцатка, ООН и т.д.). Многосторонние организации могут стать важной платформой для возобновления деятельности и укрепления доверия. Сотрудничество в технических сферах, а также в сферах общих интересов может оказаться единственным возможным каналом для укрепления уверенности и нормализации.

Достижение прогресса в области безопасности является, вне сомнений, одной из наиболее сложных задач для России и ЕС и здесь потребуются четкие сигналы доброй воли. В то же время безопасность – одна из наиболее важных сфер. Вопросы безопасности относятся к компетенции не ЕС, а других акторов. Однако улучшение отношений России и ЕС маловероятно без решения вопроса безопасности и преодоления разных позиций России и Запада по этому вопросу в многостороннем контексте. Самой важной областью разногласий является расширение НАТО на восток, постоянный раздражитель для России. Любое предложение дальнейшего расширения, включающего страны нынешнего общего соседства, рассматривается Москвой как серьезная угроза в области безопасности.

ЕС и Россия по-прежнему сталкиваются с общими проблемами безопасности, как борьба с терроризмом и с распространением оружия массового уничтожения, и другими первоочередными задачами, определенными в Общем пространстве ЕС и России в области внешней безопасности. Однако, даже до начала украинского кризиса эта область совместной деятельности оставалась достаточно мало развитой в сравнении с другими Общими пространствами. Поэтому маловероятно, что ЕС и Россия смогут на двусторонней основе достичь прогресса по этим вопросам в настоящее время, вне рамок более крупных международных структур. Сотрудничество ЕС и России в ослаблении трех замороженных конфликтов в регионе (Нагорный

Карабах, Южная Осетия и Абхазия, Приднестровье) также представляется маловероятным в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Украинский кризис подчеркнул отсутствие эффективного общеевропейского механизма коллективной безопасности. Как ни парадоксально, он также вернул Организации по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ) статус приемлемого партнера. Важность последней как форума для консультаций возросла в результате отсутствия альтернатив. Она стала контекстом, в котором проводятся Минские переговоры по восточной Украине в так называемом нормандском формате (с участием Украины, России, Германии и Франции). В нынешних условиях подобные специальные форматы могут сыграть важную роль. Они могут повысить роль отдельных государств-членов над самим ЕС.

В долгосрочной перспективе будет крайне важно разработать эффективный механизм коллективной безопасности, который сможет предупреждать кризисы на ранней стадии. В то время как в прошлом были вынесены другие, более далеко идущие предложения (такие как российский проект Договора о европейской безопасности 2009 года), на сегодняшний день ОБСЕ, вероятно, будет единственной возможной платформой для разработки механизмов коллективной безопасности. Для того, чтобы ОБСЕ могла выполнять эту функцию, будет необходимо восстановить доверие к ключевым принципам безопасности, которые отстаивает организация, включая европейский приграничный режим. В долгосрочной перспективе важно подумать, как можно понизить ощущение угрозы и стратегическое соперничество. Важно вернуться к принятию принципа о том, что европейская безопасность является неделимой, и создавать соответствующие структуры на этой основе. Данное переосмысление может предполагать принятие системы двойных концентрических кругов, которые могут частично совпадать в местах соприкосновения. Это может позволить обойти остроту разделительных линий, порождаемых нынешними поляризованными структурами.

Рекомендации

- 1. В долгосрочной перспективе должны быть созданы эффективные механизмы коллективной безопасности на основании принципа неделимости европейской безопасности. В нынешних условиях эти планы должны произрастать из консультаций в рамках и посредством реформы ОБСЕ, а также на основе специальных механизмов, как нормандский формат.**
- 2. Фундаментальные принципы ОБСЕ, изложенные в Парижской хартии, должны быть подтверждены заново, должен быть приведен в движение длительный процесс укрепления доверия.**
- 3. Обе стороны должны воздержаться от действий, которые могут подорвать доверие или интерпретироваться другой стороной как угроза, а также от очернения друг друга.**
- 4. Хотя Совет Россия-НАТО малоперспективен как прочный механизм безопасности, осторожное возобновление переговоров по техническим формам сотрудничества может способствовать возобновлению контактов и укреплению доверия.**
- 5. ЕС и России следует вступить в диалог по вопросам региональной безопасности независимо от организаций коллективной обороны (НАТО, ОДКБ) и коллективной безопасности (ОБСЕ). Они должны как можно быстрее возобновить дискуссии в рамках Общего пространства внешней безопасности для определения способов сотрудничества и общих проблем безопасности.**
- 6. Обе стороны должны воздержаться от действий, которые могли бы обострить существующие замороженные конфликты в регионе, или которые могли бы**

вызвать распространение конфликтов на другие прилегающие регионы. Они должны начать активные консультации по данным затянувшимся конфликтам на постсоветском пространстве, которые представляют собой потенциальный фактор дестабилизации. Первоначально наилучших результатов можно будет добиться посредством специальных групп, таких как нормандский формат, а не по линии ЕС-Россия.

7. ЕС и Россия должны стремиться к расширению технического сотрудничества и деятельности в сферах общего интереса в рамках разнообразных многосторонних организаций. Это важный шаг в медленном процессе укрепления доверия, в результате чего сотрудничество может перейти на другие сферы и начать медленный рост.

6. РЕКОМЕНДАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРАВ ЧЕЛОВЕКА

В апреле 2013 года были подготовлены юридические документы, и присоединение ЕС к Европейской конвенции о правах человека (ЕКПЧ) стало официальным. Россия уже была участником конвенции. В этих условиях одним из камней преткновения европейского режима прав человека является Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ), признанный в качестве самого влиятельного и эффективного суда по правам человека в мире. К сожалению, постановления суда могут оспариваться в России в соответствии с законом, принятым в России в декабре 2015 года, и позволяющим Конституционному суду Российской Федерации принимать решения относительно целесообразности выполнения постановлений международных судов по правам человека.

В рамках отношений между ЕС и Россией Диалог по правам человека, основанный в 2005 году, предоставлял подходящую платформу для консультаций по правам человека и для сотрудничества между двумя сторонами. Упор, как правило, делался на некоторые критические вопросы, как Северный Кавказ и ситуация вокруг основных свобод в России (поднятые ЕС), как права меньшинств в ЕС (поднятые Россией), а также на координацию и сотрудничество между ЕС и Россией по международным вопросам, касающимся прав человека. Однако Диалог как форма международного участия имеет серьезные ограничения. Сложно перейти от дискуссии к договоренностям и от договоренностей к переменам на местах. Более того, Диалог сделал более очевидным тот факт, что видение прав человека разное у двух сторон и что распространение прав человека, как оно понимается в ЕС, в настоящий момент не представляется приемлемым в России. В данных условиях рекомендации, касающиеся прав человека, должны быть сориентированы на восстановление согласия о методах урегулирования этих различающихся интерпретаций.

Рекомендации:

1. Соблюдение согласованных норм в области прав человека, как Европейская конвенция о правах человека, должно быть признано за основу взаимоотношений между ЕС и Россией.
2. Для того, чтобы существующий между ЕС и Россией Диалог по правам человека был жизнеспособным, следует искать новое понимание ограничений и возможностей. Существует острая необходимость открытия диалога между ЕС и Россией о том, как преодолеть различия в восприятии прав человека.

- 3. ЕС и Россия должны более тесно сотрудничать с ЕСПЧ, в особенности в содействии приведению в исполнение судебных решений.**
- 4. Обе стороны должны признать роль Совета Европы и Европейского суда по правам человека как важных платформ для диалога и урегулирования споров.**
- 5. Расхождения в том, как ЕС (и государства-члены) и Россия рассматривают и выполняют постановления ЕСПЧ должны быть досконально изучены и должен быть найден единый подход.**

Европейский Союз видит себя защитником прав человека на долгосрочной основе. В целом, однако, непосредственная роль ЕС в защите прав человека ограничена и этот вопрос отошел на периферию повестки дня ЕС и России задолго до украинского кризиса. Однако с подписанием Лиссабонского договора защита прав меньшинств стала обязательным принципом права ЕС. Это предоставило ЕС дополнительный рычаг влияния в сфере внешних сношений, политики соседства и расширения, где защита прав национальных меньшинств является одним из важнейших критериев сотрудничества с ЕС и потенциального вступления в ЕС. Опыт показывает, что обращение в наднациональный суд требует ресурсов и возможностей, которыми уязвимые люди, пострадавшие от нарушений прав человека, могут не обладать (за исключением ситуации, когда им помогают транснациональные группы по защите прав человека).

Рекомендации:

- 6. Для укрепления защиты прав человека, в особенности в странах с неблагоприятной репутацией в сфере защиты прав человека (как внутри, так и вне ЕС), отдельные государства должны сосредоточить внимание на укреплении возможностей их граждан требовать правовой защиты, предоставляя доступ к необходимым ресурсам.**
- 7. ЕС должен признать роль внутренних и международных правозащитных групп, которые помогают гражданам получать правовую защиту на международном уровне, и разъяснить свою позицию по внутренним политикам государств-членов ЕСПЧ, направленным на ограничение способности этих организаций действовать.**
- 8. Дальнейшие консультации между ЕС и Россией в рамках Диалога по правам человека должны включать в себя обсуждение взаимодействия обеих сторон с внутренними некоммерческими организациями.**

Консультации по правам человека, проходящие между ЕС и Россией каждые шесть месяцев, которые были начаты в 2005 году, предоставили возможность дипломатических дискуссий и диалога на международных форумах по проблемам прав человека в России и в ЕС и по сотрудничеству между ЕС и Россией в области проблем прав человека. В этом диалоге Россия главным образом выразила обеспокоенность в отношении положения «неграждан» в ЕС и в отношении законодательства по использованию языков меньшинств в некоторых европейских образовательных системах. Европейский союз высказал свою обеспокоенность такими вопросами, как свобода выражения мнений и собраний, положение гражданского общества, функционирование судебной системы, соблюдение стандартов в области прав человека сотрудниками правоохранительных органов, насилие в отношении представителей ЛГБТ, расизм и ксенофобия и преследование правозащитников и лидеров оппозиции в России. Европейский Союз также поддерживает диалог, как с российскими, так и с международными НКО в России по проблемам прав человека.

Рекомендации:

9. ЕС и Россия должны подтвердить важность системы прав человека, как на уровне ЕС, так и на региональных уровнях, а также в качестве основы для будущего диалога.
 10. Следует осуществлять двусторонний диалог, касающийся обеспокоенности обоих партнеров.
 11. Диалог должен сформулировать конкретные цели, прогресс достижения которых должен оцениваться на регулярной основе.
-