

Иммиграционная политика Европейского Союза и Россия

Все более тесные шаги к интеграции России и Европейского союза (ЕС) ставят на повестку дня проблему миграционного регулирования на пространстве, объединяющем две крупные миграционные системы¹. Существует немало исследований иммиграционной политики ЕС². Нас в данном обзоре интересует политика по отношению к постсоветским государствам и, прежде всего, к России. В этой связи, среди научных разработок заслуживают внимание как те, что посвящены генезису внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, так и касающиеся проблемы столкновения «либеральных» и «реалистических» подходов в этом процессе³.

Существует также большое количество эмпирических исследований, анализирующих воздействие ЕС на миграционную политику других стран, в частности государств Северной Африки и Центральной Европы.⁴ В совокупности с теоретическими подходами, они формулируют идеи политики «удаленного контроля»⁵, предполагающей перенос иммиграционного контроля за границы ЕС, как посредством изменения пунктов и механизмов физического контроля, так и посредством наделения различных государственных и негосударственных акторов ответственностью за этот контроль⁶.

Вместе с тем, при значительном количестве исследований внешнеполитического измерения миграционной политики ЕС, они явно имеют односторонний географический фокус, уделяя основное внимание лишь региону Средиземноморья. Исследований в области сотрудничества ЕС и России в миграционной сфере на сегодняшний день крайне мало.⁷ Парадокс состоит в том, что существует большая потребность в таких исследованиях, ведь проблемы миграционного регулирования и меняющиеся роли России и ЕС в их «ближних зарубежьях»⁸ уже сегодня находят отражение во многих стратегических документах ЕС.

¹ Ивахнюк, И.В. (2008) Евразийская миграционная система: теория и политика. М.: МАКС Пресс, 192 с.

² Для консультации, обзора литературы и глоссария см.: Корнеев, О.В. (2009), *Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики Европейского Союза (1992-2007 гг.)*.

Диссертация на соискание учёной степени кандидата исторических наук. Томск. Текст диссертации доступен в Российской Государственной Библиотеке. Данная статья заимствует и развивает некоторые положения диссертационного исследования.

³ Boswell, C. (2003) 'The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy', *International Affairs*. Vol. 79. No.3. Pp. 619-638; Lindstrom, C. (2005) 'European Union policy on asylum and immigration. Addressing the root causes of forced migration: a justice and home affairs policy of freedom, security and justice?', *Social policy and administration*. Vol. 39. No.6.; Lavenex, S. (2001) 'Migration and the EU's New Eastern Border: Between Realism and Liberalism', *Journal of European Public Policy*, Vol.8, No.1, February 2001, Pp.24-42.

⁴ Cassarino, J-P. (2010, ed.) *Unbalanced reciprocities: cooperation on readmission in the Euro-Mediterranean Area*. Washington DC: Middle East Institute. 94 p.; Gabrielli, L. (2006) 'Les enjeux de la securisation de la question migratoire dans les relations de l'Union Europeenne avec l'Afrique. Un essai d'analyse'. *Discussion paper. Marie Curie Chair DIPLOMIG final conference*. EUI : Florence, 2006. 27p; Lavenex, S. and Ucarer, E. (2002, eds) *Migration and the Externalities of European Integration*, Lexington Books. 232 p.

⁵ Zolberg A. (2003) 'The Archaeology of 'Remote Control'', in Fahrmeir, A., Faron, O. and Weil, P. (eds.), *Migration Control in the North Atlantic World. The Evolution of State Practices in Europe and the United States from the French Revolution to the Inter-War Period*, New York: Berghahn Books, Pp.195-222.

⁶ Guiraudon, V. (2003) 'Enlisting third parties in border control: a comparative study of its causes and consequences'. Paper presented at the Workshop "Managing International and Inter-Agency Cooperation at the Border". Geneva, 13-15 March 2003; Gammeltoft-Hansen, T. G. (2006) 'Outsourcing Migration Management: EU, Power, and the External Dimension of Asylum and Immigration Policy'. *DIIS Working Paper No. 2006/1*.

⁷ Среди исключений см., например: Potemkina, O. (2010) 'EU-Russia cooperation on the common space of freedom, security and justice - a challenge or an opportunity?', *European Security*, 19: 4, 551- 568; Hernandez i Sagrera, R. (2010) 'The EU-Russia readmission – visa facilitation nexus: an exportable migration model for Eastern Europe?' *European Security*, 19: 4, Pp. 569-584; Korнеев, O. (2008) Primus inter pares? The EU's justice and home affairs policies in its Eastern European Neighbourhood. *InBev-Baillet Latour working paper series*. Leuven. No.32. 30p.

⁸ Charillon F. (2004) 'Sovereignty and Intervention: EU's Interventionism in its 'Near Abroad'', in Carlsnaes et al. (eds), *E.H. Carr. A Critical Appraisal*. London and New York: Palgrave.

Россия уделяет особое внимание проблемам внешней миграции начиная с 1990-х гг. Это внимание отразилось, в частности, в нарастающей секьюритизации миграционной сферы, что было вызвано, в основном миграционными волнами, спровоцированными масштабными геополитическими изменениями на постсоветском пространстве. Тем не менее, важнейшие изменения в миграционной политике России – а именно ее экстернализация – проявились позднее и совпали с резкой интенсификацией сотрудничества России и ЕС по вопросам юстиции и внутренних дел.

Логично предположить, что это совпадение должно было бы стимулировать исследовательский интерес как к степени, так и к конкретным проявлениям такого влияния ЕС на российскую политику. Однако этого пока не происходит. Особый интерес представляют последствия экстернализации иммиграционной политики России для ее соседей – прежде всего, для стран происхождения мигрантов в Центральной Азии. Тема для ЕС – отнюдь не абстрактная, так как Россия часто выступает не как конечная цель, а как страна транзита для многих мигрантов, направляющихся в страны ЕС.⁹ Мигранты из Китая, Юго-Восточной и Юго-Западной Африки, Ближнего Востока через страны Центральной Азии и Россию перемещаются в Беларусь, Молдову и Украину, чтобы оттуда попасть в ЕС. Большая часть мигрантов, въезжающих на территорию Украины, попадают туда через границу с Россией, остальные – самолетами или по морю напрямую из стран происхождения или транзитом через другие страны. Мигранты из стран бывшего СССР – из государств Центральной Азии, Казахстана, России – также составляют значительную часть общего потока, направляющегося на Запад. Практически все мигранты из этого потока попадают в Европу через западную границу Украины – с Венгрией, Словакией, Польшей и Румынией. При этом, вопросы миграционного регулирования, которые связывают ЕС, Россию и Центральную Азию, пока не получили должного освещения¹⁰.

Механизм «удаленного миграционного контроля» ЕС. В свое время раунд пятого расширения ЕС (2004 г.) интенсифицировал восточное направление иммиграционного режима ЕС. Крупнейшее – восточное – расширение ЕС было названо некоторыми исследователями не только «одним из самых успешных проектов внешней политики Евросоюза»,¹¹ но и «одним из самых эффективных инструментов по расширению географических границ «сообщества безопасности» ЕС».¹² Однако если принять во внимание, что расширение приблизило ЕС к региону, который сложно назвать «стабильным» в плане проблем «мягкой безопасности», то принципиальное значение приобретал вопрос о развитии иммиграционной стратегии ЕС в этом направлении.¹³

Уже накануне первой волны Восточного расширения появилась новая Рабочая Программа для сферы юстиции и внутренних дел, подготовленная совместно Италией, Ирландией и Нидерландами, в которой были четко обозначены новые географические приоритеты развития внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС.¹⁴ В соответствии с концепцией «концентрических кругов» в данной программе перечислялись государства-кандидаты на вступление (Болгария, Румыния и Турция), Западные Балканы,

⁹ Mansoor, A. and Quillin, B. *Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union*. Washington, 2006. 214 p.

¹⁰ Эти вопросы затронуты, например, в следующих работах: Gavrilis, G. (2009) Beyond the Border Management Programme for Central Asia (BOMCA). *EU-Central Asia monitoring (EUCAM)*. Policy brief No. 11. November 2009. 6 p.; Laruelle, M. et Peyrouse, S. (2010) *L'Asie centrale à l'aune de la mondialisation. Une approche géoéconomique*. Paris: Armand Colin. 234p.

¹¹ Keukeleire, S. and MacNaughtan, J. (2008) *The Foreign Policy of the European Union*. London.

¹² Kirisci, K. 'A friendlier Schengen visa system as a tool of "soft power": the experience of Turkey', *European journal of migration and law*. 2005. No.7. P.363.

¹³ Значимость восточного расширения ЕС как фактора экстернализации иммиграционного режима Евросоюза была особо подчеркнута сотрудником Постоянного представительства Финляндии при ЕС в личной беседе с автором (Брюссель, 25 мая 2007 года).

¹⁴ JHA external relations multi presidency programme, Irish Presidency of the European Union. Brussels, 7 January 2004 (<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/04/st05/st05097.en04.pdf>)

Россия, Украина, Молдова, Беларусь, Южный Кавказ, Средиземноморье. Такой выбор был обоснован фактической миграционной «проблемностью» тех или иных стран и регионов, новыми международными миграционными тенденциями, такими как изменение основных транзитных путей, а также сдвигом внешних границ ЕС.

Перемещение внешних границ Евросоюза на восток привело к тому, что часть его прежней «буферной зоны»¹⁵ стала частью самого ЕС. В итоге внешние контуры «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка» прошли по границам Беларуси, Молдовы, Украины и России – странам эмиграции и транзита с общей нестабильной характеристикой положения в сфере юстиции и внутренних дел. Этот фактор оказался принципиальным как для динамики, так и для вектора развития иммиграционного режима Евросоюза.

После расширения, протяженность границы ЕС с Беларусью, Молдовой, Россией и Украиной составила больше 5 тыс. км.¹⁶ Поэтому логичным было убеждение, что все миграционные процессы на российско-украинской границе, испытывающей наибольшее миграционное давление в регионе Восточной Европы и являющейся стратегически важным звеном пограничных режимов в этом регионе, заслуживают серьезного внимания со стороны ЕС¹⁷. Серьезным аргументом для такой позиции являлись данные различных исследований, говорящие о том, что миграция с востока на запад транзитом через Россию и Украину будет значительной до тех пор, пока политическая нестабильность, бедность и репрессии будут «выталкивать» людей из стран на постсоветском пространстве, из Китая, Южной Азии и Ближнего Востока. Согласно данным ОЭСР и Евростата, приведенным в одном из стратегических документов Европейской Комиссии, значительные иммиграционные потоки в ЕС в 2004 г. наблюдались из Румынии, Марокко, Болгарии, Турции, Украины и России.¹⁸

На таком проблемном фоне в ЕС разрабатывалась новая модель выстраивания отношений с восточными соседями. В 2003 г. Европейская Комиссия, в надежде использовать удачный опыт моделей взаимодействия со странами-кандидатами на вступление в ЕС в отношениях с государствами, которые после расширения должны были оказаться расположенными по периметру южных и восточных границ ЕС, выступила с инициативой Европейской политики соседства, направленной на создание вокруг ЕС «кольца друзей».¹⁹ Официальные лица ЕС признавали, что политика соседства, отвечая на «запросы» третьих стран о сотрудничестве, была призвана, в том числе, служить и целям формирующегося европейского иммиграционного режима.²⁰ При этом указывалось, что «обновленные» отношения с ЕС будут возможны для этих стран при условии выполнения ими комплексных предписаний ЕС в отношении их социально-экономического, а также политического развития.²¹

Таким образом, адаптироваться к требованиям и нормам ЕС приходилось даже тем государствам, которые не стояли в очереди на вступление в Евросоюз. Однако в обмен эти страны получали обещание, что они и их граждане смогут присоединиться к режиму «четырёх свобод», существующему в ЕС, - свободе передвижения товаров, услуг,

¹⁵ Potemkina, O. (2002) 'Russia's Engagement with Justice and Home Affairs: a Question of Mutual Trust', *CEPS Policy Brief No.16*, March 2002.

¹⁶ Bordachev, T. *Russia and EU enlargement: starting the endgame*.

¹⁷ Korneev O. (2007) 'The EU migration regime and its externalization in the policy toward Russia', *In Bev-Baillet Latour Working Paper No.31*. Leuven. 24 p.

¹⁸ European Commission (2006) The global approach to migration one year on: towards a comprehensive European migration policy (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0735en01.pdf).

¹⁹ European Commission (2003) Wider Europe - neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

²⁰ Ваутер ван де Рейт (Wouter van de Rijt), главный администратор, отдел внешних связей, Генеральный директорат по вопросам юстиции и внутренних дел, Генеральный секретариат Совета ЕС, интервью автору, Брюссель, 16.05.2007.

²¹ European Commission (2003) Wider Europe - neighbourhood: a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf).

капитала и людей. Такой механизм прекрасно вписывался в «видение европейской политики соседства», которое предполагало появление «кольца стран, разделяющих фундаментальные ценности и цели ЕС, состоящих во все более тесных отношениях, которые идут дальше, чем сотрудничество и предполагают значительную степень экономической и политической интеграции».²²

Действительно, с приближением расширения в 2004 г., ЕС стал наращивать усилия по созданию «критической массы» программ, агентств и ресурсов с целью оказать содействие украинскому правительству, а так же правительствам остальных новых стран-соседей, в их деятельности по облегчению миграционного давления на новые восточные границы Евросоюза. Иммиграционный контроль стал одним из центральных элементов политики соседства ЕС, что определило значительное финансирование в целях миграционного и пограничного регулирования, предусмотренные Европейским финансовым инструментом соседства и партнерства.²³

Некоторые российские и европейские эксперты утверждали, что именно формула европейской политики соседства, изображающая Россию всего лишь как одну из стран-партнеров в системе «кольца друзей», а также явное использование механизма обусловленности в схеме сотрудничества, предложенной ЕС, спровоцировало серьезное раздражение в российских правительственных кругах и последующее «самоустранение» России из круга политики соседства.²⁴ Российские власти с еще большим энтузиазмом принялись отстаивать идею развития двустороннего стратегического партнерства с ЕС и поддержали концепцию создания «общих пространств» на саммите Россия-ЕС в Санкт-Петербурге в мае 2003 г.²⁵

Концепция «общих пространств» между ЕС и Россией была выдвинута президентом Франции Ж. Шираком, который предложил работать над созданием четырех пространств. Это общее экономическое пространство, общее пространство в сфере юстиции и внутренних дел, общее пространство внешней безопасности и общее пространство в сфере науки, образования и культуры. Такой всеобъемлющий многопрофильный подход и особая схема выстраивания двусторонних отношений под эгидой формирования общих пространств были призваны обозначить четкое различие между Россией и остальными «новыми соседями» ЕС.

Кроме этой политической цели концепция «общих пространств» выполняла и чисто утилитарные функции. В появившихся в 2005 г. Дорожных картах по созданию общих пространств утверждалось, что они были разработаны с целью поиска решений для общих проблем, с которыми сталкиваются ЕС и Россия.²⁶ Анализ Дорожной карты в части, относящейся к сфере юстиции и внутренних дел, показывает, что ее цели, структура и инструменты напоминают содержание Планов действий, предложенных ЕС своим новым восточным соседям-партнерам (Молдове и Украине) в рамках европейской политики соседства,²⁷ хотя Дорожная карта и носит более амбициозный характер. В Дорожной карте более сбалансированы интересы ЕС и России, с общим креном в сторону секьюритизации традиционных сфер сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел, а также с

²² European Commission (2004) European Neighborhood Policy strategy paper. Brussels. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/strategy/strategy_paper_en.pdf).

²³ European Commission (2006) Regulation laying down general provisions establishing European neighborhood and partnership instrument. Brussels. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/oj_1310_en.pdf).

²⁴ Bordachev, T. *Russia and EU enlargement: starting the endgame*; Сотрудник отдела по сотрудничеству с Украиной Генерального директората по внешним связям Европейской Комиссии, интервью автору, Брюссель, 17.06.2007.

²⁵ Saint-Petersburg EU-Russia Summit: Joint Statement. 31.05.2003 (http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_234.htm).

²⁶ «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия. 2005 (<http://www.kremlin.ru/events/articles/2005/05/87950/152814.shtml>).

²⁷ European Commission (2005) EU-Moldova Action Plan. Brussels. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/moldova_enp_ap_final_en.pdf); European Commission (2005) EU-Ukraine Action Plan. Brussels. (http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/action_plans/ukraine_enp_ap_final_en.pdf).

введением в эту категорию «вызовов безопасности» новых вопросов, связанных с миграционным регулированием. Однако некоторые специалисты серьезно критиковали амбициозность Дорожной карты в условиях отсутствия набора четких и выполнимых мер по имплементации потенциально плодотворных идей.²⁸

Соглашения между ЕС и Россией. Одним из важнейших результатов сотрудничества ЕС и России по созданию общего пространства свободы, безопасности и правосудия стало подписание в мае 2006 г. двух взаимосвязанных договоров между Россией и ЕС: Соглашения об упрощении визового режима и Соглашения о реадмиссии.²⁹ Тем не менее, процесс ратификации соглашений занял около года, причем сложности возникли не только с российской, но и с европейской стороны. Одним из проблемных вопросов для европейских парламентариев³⁰ стала информация о намерениях Латвии использовать соглашение о реадмиссии для выдворения в Россию русскоязычных «нелегалов», многие из которых родились в Латвии и никогда не были российскими гражданами.³¹ Но в итоге комитет Европейского Парламента по вопросам свободы, безопасности и правопорядка пришел к выводу, что соглашение о реадмиссии между ЕС и Россией не сможет быть использовано в подобных целях³².

Другим вопросом, волнующим членов Европейского Парламента, была ситуация с правами человека в России и возможность использования процедур реадмиссии в данном контексте, поскольку их применение могло лишить претендентов на убежище права на защиту, а также подвергнуть выдворенных мигрантов ненадлежащему обращению на территории России.³³ В итоге ряд депутатов, в том числе и большинство членов фракции «Зеленых», чьи представители всегда выступали против рестриктивных методов иммиграционной политики, проголосовали против соглашения. Но это не помешало ратификации договоров в Европарламенте, а последнее слово было сказано Советом министров юстиции и внутренних дел ЕС, который одобрил соглашения на своем заседании в Люксембурге 20 апреля 2007 г. Государственная Дума РФ ратифицировала оба договора 14 февраля 2007 г., затем последовало одобрение Совета Федерации и утверждение соглашений Президентом России. Соглашения между ЕС и Россией об облегчении визового режима и о реадмиссии вступили в силу 1 июня 2007 г.

В соответствии с Соглашением о реадмиссии Россия и ЕС обязуются принимать на себя все обязательства по возврату на свою территорию мигрантов, незаконно проникших с нее на территорию другой стороны. В Соглашении особо оговаривается, что в течение первых трех со дня его вступления в силу обязательства России распространялись только на реадмиссию собственных граждан, а также на граждан тех государств, с которыми у России уже имелись свои собственные соглашения о реадмиссии³⁴. Но по истечении трехлетнего транзитного периода Соглашение начнет применяться и в отношении

²⁸ Emerson M. EU-Russia four common spaces and the proliferation of the fuzzy. CEPS policy brief/ No.71. Brussels, 2005. 4p.

²⁹ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. 2006. (http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/615/Readmission_RU.doc); Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза. 2006 (http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/614/Visa_facilitation_RU.doc).

³⁰ Первый этап ратификации соглашений проходит в Европейском Парламенте, второй этап – утверждение Советом ЕС.

³¹ Татьяна Жданок, депутат Европейского Парламента от Латвии, интервью автору, Брюссель, 17.04.2007.

³² Юстас Палечкис, депутат Европейского Парламента от Литвы, интервью автору, Брюссель, 17.04.2007.

³³ Эти озабоченности ряда депутатов выделила в своей речи перед Европейским Парламентом комиссионер Б. Ферреро-Вальднер, см.: Ferrero-Waldner, B. (2007) EU-Russia visa-facilitation and readmission agreements. Statement to the European Parliament plenary session. Strasbourg, 14.02.2007 (<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/07/80&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>).

³⁴ Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии. 2006 (http://www.delrus.ec.europa.eu/ru/images/pText_pict/615/Readmission_RU.doc).

граждан третьих стран и лиц без гражданства. Именно включение в соглашение транзитного периода российский МИД считал главным успехом на переговорах³⁵. Такое же мнение высказали и Председатель Комитета по международным делам Государственной Думы РФ К. Косачев, и Помощник Президента РФ по связям с ЕС С. Ястржембский, назвавший соглашения «вехами на пути к безвизовому режиму».³⁶

Предполагалось, что за время переходного периода Россия успеет принять меры, которые будут способствовать защите ее территории от мигрантов, стремящихся транзитом проникнуть на территорию ЕС. Также планировалось подготовиться к полномасштабной реадмиссии нелегальных мигрантов из государств ЕС. Такая подготовка предусматривала организацию центров временного пребывания для мигрантов (граждан третьих стран), улучшение пограничной инфраструктуры, заключение соглашений о реадмиссии со странами-источниками мигрантов, а также подписание исполнительных протоколов, регламентирующих процедуры реадмиссии, с государствами ЕС.³⁷ Несмотря на все усилия российских властей, переговоры по заключению таких протоколов длятся годами. По состоянию на январь 2012 г., было заключено всего 16 протоколов, в то время как членами ЕС являются 27 стран.³⁸

В то же время, звучали и совершенно другие оценки, согласно которым «Россия в данном случае меняет слона на маленькую собачку, идет Европейскому Союзу на существенную уступку и получает в обмен на это символическую подачку в виде упрощения процедур получения той же самой визы. Более того, сохранение виз как таковых и движение по пути упрощения процедур их получения может закрыть для России тему безвизового режима. Стороны будут просто двигаться по пути упрощения выдачи тех же самых документов».³⁹ Российские специалисты также отмечали, что не существует гарантий того, что за время транзитного периода России удастся заключить соглашения о реадмиссии с ее южными соседями. При этом, в случае если такие соглашения и будут заключены, это не снимет финансового бремени с России по депортации нелегалов на свою территорию прежде, чем они будут выдворены в третью страну.⁴⁰ Но представители российского МИДа справедливо отмечали, что соглашение о реадмиссии является, по нормам ЕС, необходимым условием на пути к достижению безвизового режима – долгосрочной цели России, и заявляли, что трехлетний период должен хватить для заключения соглашений со всеми необходимыми государствами.⁴¹ Внесение существенных изменений в российское законодательство, а также создание и развитие на территории России инфраструктуры, необходимой для реализации соглашения о реадмиссии, были определены ЕС в качестве приоритетов двустороннего сотрудничества в области юстиции и внутренних дел.⁴²

Европейская Комиссия инициировала специальный проект под заголовком «Содействие Правительству Российской Федерации в укреплении административного потенциала и законодательной базы в рамках реализации Соглашений о реадмиссии (2006/120-282)», предполагающий финансирование из бюджета программы AENEAS в

³⁵ Сотрудник Постоянного Представительства России при ЕС, интервью автору, Брюссель, 04.05.2007.

³⁶ Ястржембский С. (2007) Через 15 лет Россия и ЕС установят безвизовый режим (<http://www.rosbalt.ru/2007/10/12/421974.html>).

³⁷ Сотрудник Постоянного Представительства России при ЕС, интервью автору, Брюссель, 04.05.2007.

³⁸ Информация с официального сайта Федеральной Миграционной Службы РФ (http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=49361).

³⁹ Бордачев Т., заместитель главного редактора журнала «Россия в Глобальной политике». Интервью «Радио Свобода». 26.05.2006 (<http://www.svoboda.ru/Transcript/2006/05/26/20060526105552827.html>).

⁴⁰ Потемкина О. (2006) Пространство внутренней безопасности России и ЕС: тенденции и перспективы развития. (http://alleuropa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=105).

⁴¹ Для простоты общения. 14.02.2007 (http://www.expert.ru/news/2007/02/14/mid_vize).

⁴² Интервью автора с сотрудником Европейской службы внешней деятельности (структура – приемник Генерального директора по внешним связям), Брюссель, 15.02.2011.

размере около 1,5 млн. евро на период с февраля 2007 г. по январь 2009 г.⁴³ Еще около 300 тыс. евро было выделено правительствами Германии и Финляндии.⁴⁴ По этому проекту, осуществляемому Международной организацией по миграции (МОМ), ЕС предоставляет Федеральной миграционной службе России финансовое, административное и техническое содействие в целях подготовки к имплементации соглашения о реадмиссии. Прежде всего, проект был нацелен на улучшение условий содержания возвращенных нелегальных иммигрантов, являющихся гражданами третьих стран, посредством оказания экспертной поддержки центру для содержания лиц, подпадающих под реадмиссию, в г. Пскове, а также проведения реконструкции центра временного размещения иммигрантов в г. Ростове-на-Дону. Особое внимание было уделено распространению информации о «лучших практиках», применяемых в данной сфере и обучению соответствующих российских специалистов.⁴⁵ Такая схема хорошо иллюстрирует процесс «Европенизации» России посредством трансфера правовых норм, политических мер и стандартных практик.⁴⁶

Оценивая реализацию Соглашения о реадмиссии за трехлетний переходный период, как российские власти, так и представители Европейской Комиссии особо отметили тот факт, что число граждан России, подпадающих под процедуры реадмиссии с территории ЕС, незначительно.⁴⁷ Россия начала реализовывать Соглашение уже в октябре 2007 года, не дожидаясь подписания всех исполнительных протоколов. К июлю 2008 года государства ЕС обратились к России с просьбой о реадмиссии около 100 человек.⁴⁸ Впоследствии, наблюдался рост числа подобных запросов – к февралю 2009 г. ФМС получила около 1500 запросов о реадмиссии. Всего с октября 2007 г. по октябрь 2010 г. Россия получила 4715 запросов о реадмиссии предполагаемых граждан России из 20 государств ЕС. За этот же период было изучено около 3500 запросов, и только по 2214 из них было принято положительное решение, так как в остальных случаях не был установлен факт российского гражданства. В итоге, к ноябрю 2010 г. Россия осуществила реадмиссию 793 российских граждан.⁴⁹ По официальной информации, в их числе были и те, кто находился в розыске полицией, а также несколько человек причастных к террористической деятельности или к подделке документов.⁵⁰

Вопросы реадмиссии в отношении России со странами Центральной Азии. Позитивная динамика реализации Соглашения о реадмиссии в отношении российских граждан была ожидаема. Однако напряжение вызывал тот факт, что уже с лета 2010 г. Россия приняла на себя обязательства и в отношении граждан третьих стран незаконно находящихся в ЕС, в случаях, когда было установлено, что они проникли в ЕС с территории России. В обстоятельствах, когда ЕС обуславливает двусторонний диалог по

⁴³ European Commission (2007) Communication on applying the global approach to migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighboring the European Union. Brussels. Официальный сайт права Европейского Союза (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF>).

⁴⁴ Телефонное интервью автора с бывшим сотрудником Бюро МОМ в Москве, 24.02.2011.

⁴⁵ Содействие Правительству Российской Федерации в укреплении административного потенциала и законодательной базы в рамках реализации Соглашений о реадмиссии (http://85.21.179.94/russian/ractivities_techcoop_dira.html).

⁴⁶ Для дискуссии об этом типе Европенизации посредством «новых типов управления» см. Lavenex, S. (2004) 'EU external governance in 'wider Europe'', *Journal of European Public Policy*. August 2004. Pp. 680-700.

⁴⁷ Кристоф Шток, Советник, политический отдел, Делегация ЕС в России; Екатерина Егорова, заместитель директора ФМС России. Выступления на семинаре "EU immigration and asylum policies, border security: state of play and prospects of Russia-EU cooperation on migration", МГИМО, Москва, 25-29 октября 2010.

⁴⁸ Тaneli Лахти, начальник политического отдела Делегации Европейской Комиссии в России, выступление на летней школе по изучению ЕС, Томск, июль 2008.

⁴⁹ Лилия Арестова, заместитель начальника Департамента по вопросам гражданства ФМС России. Выступление на семинаре "EU immigration and asylum policies, border security: state of play and prospects of Russia-EU cooperation on migration", МГИМО, Москва, 25-29 октября 2010.

⁵⁰ Виталий Яковлев, начальник управления по вопросам реадмиссии Федеральной Миграционной Службы России. «Путь к безвизовым соглашениям», 28.02.2009. (<http://fms-tula.ru/publication.php?publication=12&page=2>)

безвизовому режиму с Россией эффективной и полномасштабной реализацией Соглашения о реадмиссии, российским властям приходится признавать, что это практически невозможно без налаживания сотрудничества со странами происхождения и транзита мигрантов.⁵¹ Для того чтобы соглашение о реадмиссии было выгодным для России, необходимо было вести подобные переговоры не с государствами, которые будут возвращать мигрантов на российскую территорию, а со странами, куда их может возвращать Россия. Соответствующее положение о необходимости для России заключать соглашения о реадмиссии указывается в качестве одной из основных внешнеполитических задач в Концепции регулирования миграционных процессов в РФ.⁵²

Раньше у России не было соглашений о реадмиссии ни с одним из государств СНГ. После заключения соглашения с ЕС такие соглашения стали необходимыми для уменьшения финансовой и административной нагрузки на российские ведомства, ответственные за вопросы реадмиссии. Несмотря на то, что транспортные издержки по возврату мигрантов на территорию России несет ЕС, дополнительные затраты на содержание мигрантов (граждан третьих стран) в специальных центрах, а также их последующий возврат в страны происхождения ложатся на Россию. Необходимость развития международного сотрудничества на этом направлении была осознана российским правительством еще на стадии переговоров с ЕС и подтолкнула Россию начать переговоры сразу с несколькими странами. Особое внимание было уделено государствам Центральной Азии.

Некоторые исследователи утверждают, что роль России как страны транзита для мигрантов из Центральной Азии, стремящихся попасть в ЕС, будет неизбежно расти.⁵³ Несмотря на то, что это достаточно спорная точка зрения, так как в настоящий момент мигранты из пяти центральноазиатских республик не оказывают значительного миграционного давления на ЕС, миграционное значение этих стран очевидно. Во-первых, нельзя отрицать их миграционный потенциал на фоне нестабильной социально-экономической ситуации, внутренних и межгосударственных конфликтов, а также экологических проблем. Во-вторых, эти страны являются одним из основных транзитных путей не только для мигрантов из других регионов Азии, но и для тех, кто занимается торговлей людьми и наркотиками, поставляемыми из Афганистана и Пакистана. Все это многообразие миграционных факторов и региональных проблем безопасности оправдывало активизацию российской политики на данном направлении. Однако включение государств Центральной Азии в сеть соглашений о реадмиссии оказалось непростой задачей, что подтверждало руководство ФМС: *«К сожалению, российские предложения об активизации реадмиссионного диалога не всегда находят адекватный отклик в странах СНГ. Россия не раз призвала их активизировать переговоры по проектам реадмиссионных соглашений, вместе с тем отсутствует реакция Армении, не проявляют активности Киргизия и Таджикистан, сроки переговоров неоднократно переносились Молдавией. В качестве возможного решения данного вопроса видится использование "пакетного" режима заключения международных договоров - увязка подписания международных договоров с этими государствами в сферах, представляющих для них интерес, с одновременным заключением реадмиссионных соглашений. Для вовлечения указанных стран в реадмиссионный диалог важно также задействовать потенциал таких международных организаций, как СНГ, ОДКБ, ЕвразЭС, МОМ, ОБСЕ, а также возможности Евросоюза».*⁵⁴

⁵¹ Интервью автора с сотрудником Консульского Департамента МИД РФ, Москва, октябрь 2010.

⁵² Концепция регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Одобрена распоряжением Правительства РФ от 01.03.2003 (<http://www.ln.mid.ru/ns-osndoc.nsf/0e9272befa34209743256c630042d1aa/036aa5d55070cf9943256ce2002bdee8?OpenDocument>).

⁵³ Laruelle, M. (2009) 'Russia in Central Asia: Old History, New Challenges?'. *EUCAM working paper No.3*.

⁵⁴ Виталий Яковлев, начальник управления по вопросам реадмиссии Федеральной Миграционной Службы России. «Путь к безвизовым соглашениям», 28.02.2009 (<http://fms-tula.ru/publication.php?publication=12&page=2>).

Факт заключения соглашения о реадмиссии с ЕС действительно использовался российской стороной в качестве аргумента на переговорах с государствами Центральной Азии. Кроме того, российские переговорщики использовали несколько успешных переговорных ходов, которые до этого были применены ЕС в отношении России. Речь, в частности, идет о так называемых пакетных соглашениях, предполагающих использование механизма позитивной обусловленности.⁵⁵ Довольно неожиданным для экспертного сообщества стало подписание соглашения о реадмиссии с Узбекистаном. К лету 2007 г. России удалось заключить соглашение о реадмиссии с этой густонаселенной страной благодаря использованию крупной пакетной сделки, предложенной российской стороной.⁵⁶ В дополнение к соглашению о реадмиссии стороны подписали еще два соглашения – о трудовой деятельности и о защите прав граждан обоих государств, а также о сотрудничестве по борьбе с нелегальной иммиграцией.⁵⁷ Директор ФМС России К. Ромадановский высказал мнение, что подписание соглашения о реадмиссии с Узбекистаном сыграет положительную роль в диалоге о безвизовом режиме между ЕС и Россией.⁵⁸ После подписания договора с Узбекистаном, российские власти ожидали своего рода цепной реакции со стороны других государств Центральной Азии, но этого не произошло.

Еще в июле 2007 г. российская сторона заявляла, что соглашение о реадмиссии с Казахстаном было готово, но подписания не произошло до сих пор. Казахское руководство выражало обеспокоенность тем, что в случае соглашения о реадмиссии, Казахстану пришлось бы осуществлять реадмиссию тех мигрантов из соседних центральноазиатских государств, а также из Китая и других стран азиатского региона, которые попадут в Россию через казахстанскую территорию. С другой стороны, российская сторона не оказывает особого давления на казахских партнеров. Во-первых, обе стороны понимают, что Казахстан не является основным источником мигрантов в регионе. Во-вторых, Россия заинтересована в стабильном функционировании Таможенного Союза с Казахстаном (и Беларусью), и излишняя настойчивость в вопросе о реадмиссии может только повредить данной стратегии. Тем не менее, и после 2007 г. представители ФМС России неоднократно заявляли, что соглашение готово и будет вскоре подписано.⁵⁹ Принципиальная необходимость такого соглашения была обозначена и Президентом Д. Медведевым на 7 Российско-Казахстанском Форуме межрегионального сотрудничества.⁶⁰ Тем не менее, власти Казахстана так и не внесли ясности в данный вопрос.

Похожая ситуация у России с Таджикистаном. В декабре 2009 г. Национальное информационное агентство «Ховар» заявило, что Таджикистан готов подписать соглашение о реадмиссии.⁶¹ Год спустя, в октябре 2010 г. Президент Таджикистана встретился с Директором ФМС России, чтобы обсудить ситуацию в области миграционного регулирования между двумя странами – показательным являлся уже сам

⁵⁵ Lavenex, S. and Schimmelfennig, F. (2008), 'EU Relations with the Wider Europe', *Journal of Common Market Studies*, 46, Annual Review. Pp.145-164.

⁵⁶ Петрачкова, А. (2007) 'Сложный партнер'. Ведомости. Номер 41 (www.vedomosti.ru/newspaper/article.shtml?2007/03/09/121953).

⁵⁷ Russia, Uzbekistan sign four agreements including deal on migration, *Uzbekistan Daily*, 04.07.2007 (<http://www.uzdaily.com/articles-id-698.htm>).

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Екатерина Егорова, заместитель директора ФМС России. Выступление на семинаре "EU immigration and asylum policies, border security: state of play and prospects of Russia-EU cooperation on migration", МГИМО, Москва, 25-29 октября 2010.

⁶⁰ В рамках Таможенного Союза готовится проект соглашений по вопросам миграции (<http://www.zonakz.net/articles/30734?mode=reply>).

⁶¹ Таджикистан готов к заключению соглашения о реадмиссии (http://www.khovar.tj/index.php?option=com_content&task=view&id=17047).

уровень диалога.⁶² Затем в декабре того же года в Душанбе прошла встреча российского и таджикского министра внутренних дел, на которой особое внимание было уделено проблеме реадмиссии.⁶³ Тем не менее, и по прошествии еще одного года соответствующее соглашение так и не было подписано, а стороны заявили о продолжении переговоров на разных уровнях. Однако успешность этих переговоров, особенно в свете напряженности в миграционной сфере, возникшей между двумя странами в конце 2011 г., вызывает сомнения. Наличие значительного количества мигрантов из Таджикистана с неурегулированным статусом на территории России еще больше осложняет ситуацию.

Кыргызстан и Туркменистан фактически заняли выжидательную позицию, надеясь на то, что Казахстан и Таджикистан первыми подпишут соглашения о реадмиссии. При этом их переговорные позиции значительно различаются. Туркменистан является единственной страной в регионе, у которой существует визовый режим в отношениях с Россией, и при желании руководство Туркменистана могло бы использовать заключение соглашения о реадмиссии в качестве условия получения безвизового въезда в Россию для своих граждан. В то же время Кыргызстан в ситуации новой политической и экономической зависимости от России после очередного витка внутривосточных конфликтов может в итоге поддаться давлению со стороны российских структур, если оно будет оказано.

В целом, основная причина нежелания государств Центральной Азии заключать соглашения о реадмиссии с Россией связана с предусматриваемыми проектами соглашений положения, согласно которому стороны обязаны производить реадмиссию не только собственных граждан, но и граждан третьих стран. Многие из тех, кто в итоге подпадет под положение о реадмиссии из России, могут оказаться транзитными мигрантами из Бангладеш, Пакистана, Индии, Шри-Ланки, стран Юго-Восточной Азии.⁶⁴

Кроме того, отношение правительств государств Центральной Азии к данной проблеме осложнено целым рядом внутренних и внешних факторов. Во-первых, они не хотели бы видеть свои страны в так называемом «черном списке» представляющих миграционную угрозу. Во-вторых, они не хотели бы подвергать излишнему риску своих граждан, которые уже нарушили режим пребывания и трудоустройства на территории России. В-третьих, они опасаются, что подписание соглашений о реадмиссии с Россией может ослабить их позиции в переговорах с другими партнерами, в частности с ЕС. Последнее опасение кажется парадоксальным, так как представители ЕС отрицают намерение заключать соглашения о реадмиссии со странами региона, мотивируя это нежеланием предлагать в обмен на такие соглашения гарантии упрощения визового режима с ЕС.⁶⁵

Миграционное регулирование – проблема внешней политики России. Несмотря на затяжной характер переговоров России со своими партнерами в Центральной Азии, соглашение о реадмиссии между ЕС и Россией может произвести своеобразный «эффект домино» на весь постсоветский регион. При этом можно даже говорить о частичном совпадении интересов в сфере «мягкой» безопасности ЕС, и того, как повестка дня в сфере внутренней безопасности формулируется российским руководством. В итоге посредничество России может способствовать включению норм, составляющих основу политики реадмиссии, в межгосударственные отношения в регионе, находящемся вдали от границ ЕС, что подтверждает концепцию «трансформирующей силы ЕС».⁶⁶

⁶² 27 октября 2010 года Президент Таджикистана и Директор ФМС России Константин Ромодановский в провели рабочую встречу в Душанбе (http://www.fms.gov.ru/press/news/news_detail.php?ID=39132).

⁶³ Таджикистан и Россия не могут договориться по реадмиссии, Deutsche Welle, 08.12.2010 (<http://www.dw-world.de/dw/article/0,,6309830,00.html>).

⁶⁴ Для дискуссии о миграционных рисках и о проблемах охраны границ см. Олех Г. (2008) Сибирский участок российско-казахстанской государственной границы: состояние и перспективы. *SAMMIG Working Papers No.1*, Center for Far Eastern Studies, University of Toyama, April 2008.

⁶⁵ Интервью автора с сотрудником Европейской службы внешней деятельности (структура – приемник Генерального директората по внешним связям), Брюссель, 15.02.2011.

⁶⁶ Boerzel, T. and Risse, Th. (2009) The transformative power of Europe: the European Union and the diffusion of ideas. KFG The transformative power of Europe. Working paper No. 1. May 2009. 29 p.

В то же время, очевидно, что более рестриктивная миграционная и пограничная политика России может привести к росту напряженности в отношениях с соседями, ставя под сомнение официальные заявления о том, что открытость, дружба и интеграция являются приоритетами российской политики в отношении региона. В недавнем докладе одного из ведущих европейских исследовательских центров – Европейского Совета по международным отношениям – отмечается, что *«политика мягкой силы ЕС в соседних с ним странах более всего подрывается рестриктивным характером его визовой политики. В то же время, наиболее привлекательным в российской политике мягкой силы является как раз право безвизового въезда и относительно простого трудоустройства на территории России, которое есть у граждан большинства соседних государств. Большая часть этих работающих в России экономических мигрантов каждый год посылает в свои страны миллиарды посредством денежных переводов»*.⁶⁷ Исследователи также придерживаются мнения, что Россия сможет сохранить свою ключевую роль в Центральной Азии, если для миллионов центральноазиатских мигрантов в России будут созданы более безопасные условия труда.⁶⁸ Другими словами, ужесточение визовой и миграционной политики может повредить российскому влиянию в регионе. Это признают и российские чиновники, отмечая, в частности, что если Россия установит новые барьеры, это будет негативно воспринято партнерами в СНГ.⁶⁹

Еще одно негативное последствие ужесточения миграционной политики лежит в экономической плоскости. Так, например, в результате рестриктивных мер миграционной стратегии ЕС по отношению к странам-кандидатам в процессе последнего расширения, визовая и пограничная политика стран ЦВЕ по отношению к их восточным соседям тоже ужесточилась. При этом решение Болгарии об установлении визового режима с Россией и Украиной негативно сказалось на состоянии болгарской туристической отрасли, так как до этого решения большинство туристов приезжало в Болгарию именно из этих двух стран.⁷⁰

Принимая во внимание подобные риски, российское правительство пытается сбалансировать контрольные и превентивные меры в сфере миграционной политики другими мерами, направленными на улучшение условий краткосрочного пребывания мигрантов из стран СНГ на российской территории и на упрощение их доступа к российскому рынку труда. Тем не менее, эти меры не решают проблем, связанных с долгосрочной и круговой миграцией, а также с правами мигрантов на территории России. Решение этих проблем в рамках Таможенного Союза могло бы стать хорошим пилотным проектом, опыт которого в случае успеха можно было бы использовать и в отношениях с другими государствами.

Корнеев Олег

к.и.н., старший преподаватель кафедры мировой политики

Исторического факультета Томского государственного университета.

В 2011-2012 гг. – научный сотрудник Исследовательского Центра имени Робера Шумана при Европейском университетском институте (Флоренция). Грант имени Жана Монэ предоставлен Европейской Комиссией.

⁶⁷ Popescu, N. and Wilson, A. The limits of enlargement-lite: European and Russian power in the troubled neighborhood. European Council on Foreign Relations publications. London, June 2009. P.3.

⁶⁸ Laruelle, M. Ibid. P.9.

⁶⁹ Екатерина Егорова, заместитель директора ФМС России. Выступление на семинаре “EU immigration and asylum policies, border security: state of play and prospects of Russia-EU cooperation on migration”, МГИМО, Москва, 25-29 октября 2010.

⁷⁰ Jileva, E. (2002) ‘Larger than the European Union: The Emerging EU Migration Regime and Enlargement’, in Lavenex, S. and Ucarer, E. M. (eds.) *Migration and the Externalities of European Integration*, Lexington Books.