



УДК 341.645

Р. Хернандес-и-Сагрера

УСТАНОВЛЕНИЕ
СОТРУДНИЧЕСТВА
МЕЖДУ ЕВРОПЕЙСКИМ
СОЮЗОМ И РОССИЕЙ
ПО ВОПРОСУ
МИГРАЦИИ:
ОТ «ОБЩИХ
ПРОСТРАНСТВ»
К ФАКТИЧЕСКОЙ
РЕАЛИЗАЦИИ



Взаимоотношения Европейского союза и России являются довольно проблемными во многих сферах, однако в отношении миграции стороны смогли договориться. Анализируя документы, начиная с Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (1997 г.) и заканчивая Дорожными картами в следующих пространствах: свободы, безопасности и правосудия (2005 г.), автор проводит связь между действием этих документов и последующим подписанием соглашений о реадмиссии и об упрощении визового режима. Отдельно подчеркивается роль России как инициатора в решении миграционного вопроса, оказывающего влияние на взаимоотношения ЕС со странами Восточной Европы.

EU-Russia cooperation has experienced problems in many areas. Nevertheless, cooperation in the field of migration proves to be successful. Through analysing the EU-Russia migration agenda from the Partnership and Cooperation Agreement (1997) to the Roadmap for the Common Space on Freedom, Security and Justice (2005), the article assesses the main results of its implementation, such as the Re-admission and Visa Facilitation agreements. Moreover, it stresses the role of Russia as an agenda-setter of the EU migration agenda in the Eastern Europe.

Ключевые слова: взаимоотношения России и ЕС, сотрудничество в области правосудия и внутренних дел, миграция, общие пространства.

Key words: EU-Russia relations, Justice and Home Affairs, migration, Europeanisation, Common Spaces.

Сотрудничество Европейского союза (ЕС) и Российской Федерации изначально предполагало ограниченное взаимодействие сторон, направленное на установление лишь политических отношений. Несмотря на это, анализ секторального сотрудничества свидетельствует о суще-

ствовании определенного уровня взаимодействия в реальности. Одним из первых значительных результатов такой кооперации можно считать облегчение транспортного режима для жителей Калининградской области, получивших возможность транзита на основную территорию России через Литву [6; 16]. Впоследствии между ЕС и Россией были заключены соглашения, имеющие ключевое значение для ЕС и стран Восточной Европы в сфере миграционной политики. В частности, это касается соглашений о реадмиссии и облегчении визового режима. Рассуждая об этом, стоит учитывать наличие «общей границы» у Брюсселя и Москвы с 1995 г. вследствие вступления Финляндии в ЕС и последующего расширения последнего в 2004 г., а также тот факт, что граница России и Евросоюза по протяженности является самой большой из внешних границ ЕС. Более того, с момента вступления в силу Соглашения о партнерстве и сотрудничестве (далее по тексту — СПС) в 1997 г. оба участника придерживались политики активного содействия в вопросах миграции, а также в сфере правосудия и внутренних дел. Тем не менее проблемы отношений ЕС и России в области миграции привлекают не такое большое внимание исследователей, как, например, те же вопросы в рамках программы «Восточное партнерство»¹.

Рассмотрим миграционную политику России и ЕС в разрезе СПС в двух аспектах:

1) анализ и обобщение основных результатов, достигнутых в процессе обсуждения миграционного вопроса между Россией и Европейским союзом;

2) отражение миграционной проблемы в совместной политике России и ЕС: нормы и стандарты.

С точки зрения перспективы развития международных отношений, теоретический базис сотрудничества Европейского союза с третьими странами в контексте соответствующих норм и стандартов составляет литература, посвященная проблемам европеизации [22; 19]. Теоретические разработки вопросов европеизации ставят под сомнение тот факт, что Европейский союз развивает свои нормы и стандарты по итогам кооперации с третьими странами [15]. Некоторые авторы [2] заявляют, что стандарты европеизации не учитывают, что процесс кооперации — это двусторонний процесс и третьи страны могут влиять на изменения предпочтений ЕС. Кроме того, взаимоотношения Евросоюза с третьими государствами осуществляются внутри более широкой, международной системы, чьи нормы также получают развитие благодаря такому сотрудничеству. Исследователи [2] предлагают две альтернативных модели взаимодействия при европеизации: 1) интернационализацию, т. е. когда международные организации непосредственно участвуют в формировании норм и стандартов; 2) двустороннее сотрудничество, когда нормы и стандарты непосредственно согласовываются с Европейским союзом и третьим государством.

¹ Восточное партнерство было учреждено в мае 2009 г. на основе декларации Восточного саммита в Праге. В нем принимают участие Беларусь, Молдавия, Украина, а также три южнокавказские республики.

Миграционный вопрос и его правовое закрепление в Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, а также Общая стратегия.

Первым документом, регулирующим миграционный вопрос между ЕС и Россией, было СПС, подписанное в 1994 г. и вступившее в силу в 1997 г. Это соглашение учреждало так называемое «стратегическое партнерство» между Европейским союзом и Россией, под девизом которого происходило дальнейшее развитие взаимоотношений. Так, например, Стокгольмская программа установила приоритеты ЕС в рамках сотрудничества в области правосудия и внутренних дел на 2010—2014 гг. и определила Россию в качестве стратегического партнера Евросоюза. Несмотря на то что СПС не содержит раздела, посвященного сотрудничеству в области правосудия и внутренних дел, оно включает положения о четырех мерах в данной сфере. Во-первых, это предотвращение «незаконных видов деятельности» путем возвращения нелегальных мигрантов в государства их происхождения. Во-вторых, это так называемая «адаптация национального законодательства», что представляет собой весьма сомнительное положение, поскольку не совсем ясно, относится ли это к приведению в соответствие российских норм нормам ЕС. В-третьих, это включение социальных мер, таких, как обучение рабочего персонала. И наконец, СПС предполагает наличие положений по вопросам визовой политики. В частности, это касается бизнесменов, рабочего персонала и лиц, осуществляющих трансграничную торговлю, которые могут рассчитывать на упрощенную процедуру выдачи визы.

Следующим документом, регулирующим состояние миграционного вопроса между Россией и ЕС, является Общая стратегия ЕС в отношении России [5]. Созданный благодаря Амстердамскому договору этот инструмент мягкого права устанавливает приоритеты взаимодействий ЕС с третьими странами, в данном случае с Россией. В ответ Россия разработала свою умеренную стратегию в отношении Евросоюза [17].

Общая стратегия впервые наметила заключение соглашения между ЕС и Россией по вопросам реадмиссии [4]. В отношении визовой политики Стратегия призывает Россию применять уже существующие в ЕС механизмы, а также привести в соответствие положениям документов ЕС закрепленные в российском законодательстве стандарты. Кроме того, сотрудничество в сфере безопасности документов составляет одну из ключевых реформ технического характера, необходимых для либерализации диалога между Россией и Евросоюзом по визовым вопросам.

Миграционный вопрос и сфера общего пространства свободы, безопасности и правосудия.

На саммите России и ЕС в Санкт-Петербурге в 2003 г. оба участника задумали создание нового институционального и не имеющего обязательной силы учреждения для укрепления достигнутого уровня сотрудничества с оглядкой на «общие пространства» [11], прежде всего свободу, безопасность и правосудие (далее по тексту — Дорожные карты). Они скоординировали миграционную политику России и ЕС с учетом специфических мер, которые можно обнаружить в Дорожных

картах, согласованных двумя годами позднее на Московском саммите России и Европейского союза в 2005 г. [12]. Несмотря на то что Дорожные карты — это инструмент мягкого права, они были главным документом, определяющим отношения России и ЕС в миграционной сфере. До момента вступления в силу нового соглашения, которое включает в себя раздел, посвященный сотрудничеству в области правосудия и внутренних дел, Дорожные карты оставались наиболее значимым инструментом миграционной политики Евросоюза и России. Рассмотрим основные положения Дорожных карт в отношении миграционной политики, касающиеся реадмиссии, пересечения границы и визового вопроса.

Как уже отмечалось, заключение соглашения с Россией в отношении реадмиссии было predeterminedено Общей стратегией и, кроме того, было задумано в качестве одного из главных положений Дорожных карт. Рeadмиссия, т. е. возвращение на родину мигрантов, незаконно проживающих на территории страны, является принципом международного публичного права. Также ЕС инициирует включение в Соглашение положения относительно мигрантов, незаконно находящихся на территории государства-члена ЕС, которые попали туда через Россию из третьих стран. Это касается и лиц без гражданства. Другими словами, данное положение свидетельствует о желании Европейского союза возложить ответственность на Москву за реализацию процедуры реадмиссии мигрантов, которые незаконно проникли в Евросоюз через Россию. Это предложение первоначально было отвергнуто Россией, но после заманчивого предложения Брюсселя, которое стимулировало решение этого вопроса в положительную сторону, принято. Стимулом послужило послабление визового режима.

Соглашение России и ЕС по реадмиссии [9] вступило в силу в июне 2007 г. Однако прошло три года, прежде чем обязательство России перед Европейским союзом о возвращении на родину незаконных мигрантов и лиц без гражданства начало действовать. Несмотря на это, государствам-членам ЕС был важен сам факт подписания протоколов, которые позволили привести в действие Соглашение с Россией, что было обусловлено также желанием придать большую конкретность вытекающим из него обязательствам. Другим положением Дорожных карт в сфере незаконной миграции стало положение об обмене информацией в отношении миграционных потоков, которое было скоординировано с рабочей группой агентства по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах «Фронтекс» и российскими пограничными властями.

И хотя «Фронтекс» не имеет исполнительных полномочий (они осуществляются непосредственно государствами-членами), оно кооперирует совместные действия с соседними государствами. Россия стала первой страной, с кем агентство в 2007 г. подписало рабочее соглашение по кооперации, которое должно способствовать сотрудничеству служб на границе, а также обмену информацией о незаконных миграционных потоках. Помимо взаимодействия по вопросам пересечения гра-

ницы в рамках деятельности «Фронтекс» Дорожные карты призывают к заключению международных соглашений, позволяющих детально урегулировать вопрос общих границ России и стран ЕС.

Что касается визовой политики, то нужно отметить, что в совместном заявлении глав государств на саммите в Санкт-Петербурге в 2003 г. по вопросу свободы передвижения была подтверждена значимость непосредственного контакта между людьми. В Дорожных картах это намерение отразилось в потребности введения в долгосрочной перспективе безвизового режима [12, р. 20]. Сотрудничество в визовой сфере было одной из главных тем обсуждения во время саммита в Санкт-Петербурге, поскольку от российской стороны Европейский союз ожидал более четких и ощутимых шагов в отношении вопросов о реадмиссии. А для того чтобы эти шаги были заметными, прежде всего в обязательном порядке должен быть решен вопрос упрощения режима передвижения людей между ЕС и Россией. Немаловажным будет напомнить в этой связи, что Москва была готова к отмене визового режима, однако многие государства-члены ЕС не поддержали эту идею. Из-за отсутствия соглашения по ликвидации визового режима было предложено облегчить хотя бы процесс выдачи виз.

Новый порядок получения визы освобождал от визовых взносов такие категории граждан, как научные исследователи и водители грузовых автомобилей. Для остальной части населения произошло уменьшение визового взноса, сократились сроки выдачи виз, а также появилась возможность подавать заявления на получение мультивиз. Обсуждение и подписание Соглашения об упрощении визового режима [8] происходило параллельно с Соглашением о реадмиссии, что свидетельствует о связи этих вопросов и общих интересах России и ЕС в таких сферах [14; 18]. Подобная либерализация визового режима стала первым шагом в решении миграционных вопросов между Европейским союзом и странами Восточного партнерства [1]. Официальные лица как со стороны ЕС, так и России положительно оценили подобный акт. Стоит отметить, что при принятии Визового кодекса ЕС о регулировании вопросов выдачи шенгенских виз должны быть учтены соответствующие положения Соглашения об упрощении визового режима.

Сейчас внимание общественности привлечено к развитию визового диалога между Россией и ЕС, хотя проблема либерализации виз была поднята еще в сентябре 2007 г. В связи с этим возникают два вопроса. Во-первых, на каких основаниях должен быть отменен визовый режим? Прежде всего, обе стороны должны обеспечить защиту данных при обмене документами, способствовать борьбе с организованной преступностью и коррупцией, а также защищать основополагающие права человека. Второй вопрос — это определение правовой формы для отмены визового режима. Процесс его либерализации на уровне ЕС влечет за собой непосредственное внесение поправок в Регламент 539/2001, в котором нет требований к подписанию международного соглашения с Россией по вопросу отмены виз. Москва со своей стороны предложила заключение международного соглашения, что, судя по выступлению

Ж. М. Баррозу в Брюсселе в декабре 2010 г. на саммите России — ЕС, устраивает обе стороны. По его словам, «в вопросах визовой политики был достигнут существенный прогресс... теперь мы начнем выработать те общие шаги и конкретные меры, имплементация которых открывает путь Соглашению России и ЕС об отмене визового режима» [3, р. 2]. Продолжая эту дискуссию, председатель Европейского совета на том же саммите в Брюсселе выразил уверенность в возможности либерализации визового режима между Россией и ЕС, заявив: «На данный момент мы выработали общие позиции относительно того, как продвигаться вперед в вопросах отмены виз» [10, р. 1].

Заключение.

В завершение отмечу, что данная статья показывает роль России в охватившем все страны Восточного партнерства вопросе урегулирования миграционной политики с Европейским союзом. Процедуры, о которых договорились ЕС и Россия по миграционному направлению, выявили согласованность действий, а также определенный уровень симметрии во встречных шагах.

Глядя на фактическое взаимодействие России и ЕС в миграционной сфере, можно сделать вывод о том, что в противовес мнению исследователей процесса европеизации большинство мер, предпринятых сторонами, не относятся к праву *acquis communautaire*. Они скорее исходят от международных организаций либо являются результатом непосредственного согласования вопросов сторонами. Такой пример взаимодействия, который включал бы в себя принятие международных норм, послужил бы важным шагом на пути либерализации визового режима. Так, например, стандарты в отношении безопасности документов исходят от Международной организации гражданской авиации (ИКАО). В то же время нормы в отношении защиты информации, борьбы с организованной преступностью и коррупцией берут свое начало в соответствующих положениях, принятых Советом Европы, членами которого являются как государства ЕС, так и Россия. Яркий пример взаимодействия с применением индивидуально согласованных двусторонних норм — упрощение визового режима, ставшее результатом целенаправленных переговоров Брюсселя и Москвы, в последующем распространенного на восточную часть Балкан, а также на страны Восточного партнерства. С другой стороны, Соглашение о реадмиссии — не исключение, поскольку его содержание было напрямую предложено Европейским союзом и заранее не согласовывалось. В этом смысле положение о реадмиссии транзитных мигрантов и лиц без гражданства стало инновацией Европейского союза по отношению к России.

Новое соглашение, о котором ведутся разговоры с 2007 г., должно помочь сторонам перейти на более высокий уровень сотрудничества в области правосудия и внутренних дел. С закрытием одиннадцатого круга переговоров и вступлением в силу заключенных договоров у России и ЕС появится новый стимул для решения миграционного вопроса, а для ЕС это будет своеобразным планом мероприятий по урегулированию этих же проблем с Восточной Европой.

Список литературы

1. *Averre D.* Russia and the European Union: convergence or divergence? // *European Security*. 2007. N 14 (2). P. 175—202.
2. *Barbé E., Costa O., Herranz A. et al.* Drawing the neighbours closer... to what? Explaining emerging patterns of policy convergence between the EU and its neighbours // *Cooperation and Conflict*. 2010. N 44 (4). P. 378—399.
3. *Barroso J.M.* Statement by the President of the European Commission following the EU — Russia Summit // *Speech*. 2010. 7 Dec. 10/734.
4. *Coleman N.* *European Readmission Policy: third country interests and refugee rights*. Leiden, 2009.
5. *Council of the European Union*. Decision of 30 October 1997 on the conclusion of the partnership and cooperation agreement between the European Communities and its member states, on the one part, and the Russian Federation, on the other part // *Official Journal*. 1997. 28 Nov. L/327.
6. *Common Strategy of the European Union of 4 June 1999 on Russia (1999/414/CFSP)* // *Official Journal of the European Communities*. 24.06.1999. L 157.
7. *Council Regulation (EC) N693/2003 of 14 April 2003 establishing a specific Facilitated Transit Document, a Facilitated Rail Transit Document and amending the Common Consular Instructions and the Common Manual* // *Official Journal of the European Union*. 2003. 17 Apr. L 3.
8. *Council Decision of 19 April 2007 on the conclusion of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on the facilitation of issuance of short-stay visas* // *Official Journal of the European Communities*. 2007. 17 May. L 129.
9. *Stockholm Programme — An open and secure Europe serving and protecting the citizens 17024/09* // *Ibid.* 2009. 2 Dec.
10. *European Council*. Remarks by Herman Van Rompuy, President of the European Council, at the press conference following the EU — Russia Summit. PCE 301/10. Brussels, 2010.
11. *European Union — Russia Saint Petersburg Summit*. Joint Statement of the EU — Russia Summit. 300th anniversary of St. Petersburg — celebrating three centuries of common European history and culture. S. Petersburg, 2003.
12. *European Union — Russia Moscow Summit*. Road Map for the Common Space on Freedom, Security and Justice. 10th May 2005. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/images/pText_pict/494/road%20maps.pdf (дата обращения: 15.03.2010).
13. *Haukkala H.* *The EU — Russia Strategic Partnership: The Logic of Post-sovereignty in International Relations*. L., 2010.
14. *Hernández i Sagrera R.* The EU — Russia readmission-visa facilitation nexus: an exportable model for Eastern Europe? // *European Security*. 2010. N 19 (4). P. 569—584.
15. *Lavenex S., Schimmelfennig F.* EU Rules beyond EU borders? Theorizing External Governance in European Politics // *Journal of European Public Policy*. 2009. N 16 (6). P. 791—812.
16. *Potemkina O.* A 'Friendly Schengen Border' and Illegal Migration: The Case of the EU and its Direct Neighbourhood / ed. J. DeBardeleben. *Soft or Hard Borders: Managing the Divide in an Enlarged Europe*. Aldershot, 2005. P. 165—182.
17. *Russian Federation*. *Russia's Medium-Term Strategy towards the EU*. 1999. URL: http://www.delrus.ec.europa.eu/en/p_245.htm (дата обращения: 18.03.2010).



18. *Trauner F., Kruse I.* EC Visa Facilitation and Readmission Agreements: Implementing a New Security Approach in the Neighbourhood // CEPS Working Document. №290. Brussels, 2008.

19. *Schimmelfennig F.* Europeanization beyond Europe // *Living Reviews in European Governance*. 2009. N4. P. 125—137.

20. *Timmins G.* Coping with the new Neighbours: The evolutions of European Union policy towards Russia // *Perspectives on European Politics and Society*. 2003. N5 (2). P. 357—374.

21. *Vahl M.* Just Good Friends? The EU-Russian 'Strategic Partnership' and the Northern Dimension // CEPS Working Documents. N 166. Brussels, 2001.

22. *Vink M.P., Graziano P.* Europeanization: Challenges of a New Research Agenda. N. Y., 2007.

Об авторе

*Хернандес-и-Сагера Рауль*², докторант Института международных отношений, г. Барселона (Испания).

E-mail: rhernandez@ibei.org

About author

Raül Hernández i Sagrera, PhD student, Barcelona Institute of International Studies (Spain).

E-mail: rhernandez@ibei.org

² Автор выражает благодарность всем официальным лицам как со стороны Европейского союза, так и России за предоставленные сведения. Особую признательность автор выражает организаторам и участникам конференции «Российская Федерация и Европейский союз: правовые проблемы "общих пространств"», прошедшей в Российском государственном университете им. И. Канта (сейчас БФУ им. И. Канта) 6—7 декабря 2010 г.