

На правах рукописи

Корнеев Олег Владимирович

**ФОРМИРОВАНИЕ ВНЕШНЕПОЛИТИЧЕСКОГО ИЗМЕРЕНИЯ
ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА
(1992-2007 ГГ.)**

07.00.03 – Всеобщая история

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата исторических наук

Томск – 2009

Работа выполнена на кафедре мировой политики ГОУ ВПО «Томский
государственный университет»

- Научный руководитель:** кандидат исторических наук, доцент
Тимошенко Алексей Георгиевич
- Официальные оппоненты:** доктор исторических наук, профессор
Корнева Лидия Николаевна
- кандидат исторических наук, доцент
Потемкина Ольга Юрьевна
- Ведущая организация:** Институт мировой экономики и
международных отношений РАН

Защита состоится 30 октября 2009 года в 15 часов на заседании
диссертационного совета Д 212.267.03 при ГОУ ВПО «Томский государственный
университет» (634050, г. Томск, пр. Ленина 36, ауд. 41).

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке ГОУ ВПО «Томский
государственный университет» (г. Томск, пр. Ленина 34а).

Автореферат разослан 15 сентября 2009 г.

Учёный секретарь
диссертационного совета
доктор исторических наук, профессор

О.А. Харусь

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Научная значимость данного исследования определяется ключевой ролью миграционных процессов в развитии обществ и государств на протяжении всей истории человечества. Развитие и экспансия европейской системы национальных государств посредством захватов, колонизации, а затем деколонизации распространили ценности суверенитета, национальной принадлежности и гражданства по всему миру. Многие современные государства были созданы в результате массовых миграций в новое время, о чем особенно наглядно свидетельствуют примеры из англо-саксонского мира – США, Канада, Австралия, определяемые в современной научной литературе как «государства иммиграции». Необходимость регулирования миграционных процессов давно стала частью внутренней и внешней политики различных государств мира.

Актуальность темы исследования подтверждается историей последних десятилетий, которая демонстрирует, что, с одной стороны, значительные метаморфозы в международных отношениях изменяют глобальную миграционную ситуацию. С другой стороны, интенсификация международной миграции постепенно становится мощнейшим фактором мировой политики. В частности, нарастают проблемы в реализации иммиграционной политики европейских государств. Объединение миграционной проблематики с проблематикой безопасности, популистское отождествление нелегальных иммигрантов с преступниками, а также объективное усугубление проблемы Север-Юг сыграли в этом особую роль. Иммиграция оказалась парадоксальным феноменом, способным не только помогать решению демографических и экономических проблем, но и провоцировать социальную нестабильность, рассматриваясь населением в качестве угрозы личной безопасности. Одним из решающих факторов в формировании такого восприятия стало спровоцированное внешними обстоятельствами обострение проблемы внутренней безопасности в границах ЕС, что оказалось особенно заметным после трагических событий 11 сентября 2001 года в США.

В итоге иммиграционная политика отдельных европейских стран, а также общая иммиграционная политика ЕС приобретала все большую тенденцию к секьюритизации и к выделению особого внешнеполитического измерения, которое проявилось в активизации взаимодействия ЕС с различными странами мира по

вопросам миграционного регулирования, борьбы с организованной преступностью и терроризмом, а также по проблемам развития. Не стали исключением отношения ЕС с Россией, так как с начала 1990-х годов она являлась одной из основных стран транзита иммигрантов, направляющихся в государства ЕС. Россия оказывалась все более вовлеченной в сферу формирующейся европейской политики в области миграционного регулирования. На сегодняшний день наиболее значимым в этом отношении является сотрудничество ЕС и России в целях борьбы с нелегальной иммиграцией в рамках «общего пространства свободы, безопасности и правосудия». Понимание специфики взаимосвязи иммиграционной и внешней политики ЕС, затрагивающей интересы России, имеет явную практическую значимость для корректировки отношений России и ЕС в соответствующих сферах.

Степень изученности проблемы. На фоне развития глобализации и интенсификации интеграционных процессов в Европе, а также в других регионах мира проблемы миграционных процессов и миграционной политики, до этого занимавшие маргинальное положение в исследованиях международных отношений, получили должное признание. Основные исторические и теоретические аспекты миграционной проблематики были детально рассмотрены в работе С.Кастлеса и М.Миллера «Эпоха миграции»¹ и в коллективной монографии «Международная миграция: перспективы и политика в условиях глобального рынка» под редакцией Д.Массей².

При этом специфические вопросы взаимосвязи и взаимовлияния миграционных процессов, иммиграционной политики и внешней политики долгое время оставались на обочине исследований, посвященных проблемам международных отношений³. Интерес к данной тематике стал расти в 1990-е годы, что было спровоцировано, в частности, развитием сотрудничества государств ЕС в сфере юстиции и внутренних дел. Отражением подобного изменения ситуации стал, в частности, специальный выпуск журнала «Международное миграционное обозрение» 1992 года⁴. Через год важнейшие теоретические положения о взаимосвязи международной миграции с проблемами безопасности были изложены в коллективной монографии

¹ Castles S. and Miller. M. The age of migration: international population movements in the modern world. 1993.

² International migration: prospects and policies in a global market/ed. by Massey D. and Taylor J. Oxford, 2004.406 p.

³ Одним из редких исключений является статья К. Митчелла «Международная миграция, международные отношения и внешняя политика»: Mitchell C. International migration, international relations and foreign policy// International migration review. 1989. Vol. 23. No. 3. Special Silver Anniversarry Issue: International migration an assessment for the 90's. Pp. 681-708.

⁴ International Migration Review. 1992. Vol. 26. No.2. Special Issue: The New Europe and International Migration.

«Идентичность, миграция и новая повестка безопасности в Европе»⁵. А в 1994 году был опубликован еще один коллективный труд, посвященный вопросам миграционного регулирования в контексте мировой политики «Миграционный вызов: вопросы международных отношений»⁶. Многие концепты и модели, рассмотренные в этих работах, в частности, «секьюритизация», «экстернализация» и «сообщество безопасности», оказали влияние на выбор теоретической основы данного диссертационного исследования.

Важнейшей работой, посвященной историческому анализу проблемы фактического отсутствия международного миграционного режима, является статья японского исследователя Р.Каратани «Как история разделила режим защиты беженцев и миграционный режим: в поисках их институциональных основ»⁷. Проблематика нелегальной миграции в Европе рассматривается в работах Б. Джордана и Ф. Дувела, Б. Кане, П.Раджарама и К.Грунди-Варра, Ф. Квазолли. Тема секьюритизации миграции является центральной для работ Д. Биго⁸ и Д. Хайсманса⁹. Институциональная природа формирующейся иммиграционной политики рассматривается в работах Э.Геддеса¹⁰ и Й.Монара¹¹.

Настоящим прорывом в исследовании процесса слияния иммиграционной и внешней политики ЕС стала коллективная монография «Миграция и экстерналии европейской интеграции» под редакцией С. Лавенекс и Э. Учарер¹². Авторы заимствуют термин «экстерналии» из экономики, в анализе иммиграционной политики под «экстерналиями» понимаются внешнеполитические проявления и последствия мер общей иммиграционной политики ЕС. В этом же ключе выполнено и данное диссертационное исследование, позаимствовавшее многие теоретические модели из этой, без преувеличения, фундаментальной работы.

Детальный анализ миграционной ситуации в Центральной и Восточной Европе представлен в работах В. Митсилегаса, М. Околски, Дж. Апап и А.Чорбаджийска.

⁵ Waever O., Buzan B., Kelstrup M. et al. Identity, migration and the new security agenda in Europe. London, 1993.

⁶ Le défi migratoire: questions des relations internationales/ ed. by Badie B. et Withol de Wenden C. Paris, 1994.

⁷ Karatani R. How history separated refugee and migrant regimes: in search of their institutional origins// International journal of refugee law. 2005. Pp. 517-541.

⁸ Bigo D. Security and immigration: toward a critique of the governmentality of unease// Alternatives. 2002. No.27. Pp. 63-92.

⁹ Huysmans J. The European Union and the securitization of migration// Journal of common market studies. 2000. Vol.38. No.5. Pp.751-777.

¹⁰ Geddes A. Immigration and European integration: towards fortress Europe? Manchester. 2000. 196 p.

¹¹ Monar J. The dynamics of justice and home affairs: laboratories, driving factors and costs// Journal of common market studies. 2001. Vol.39. No.4. Pp. 747-764.

¹² Migration and the externalities of European integration/ Lavenex S. and Ucarer E. New York, 2002. 232 p.

Общим достоинством этих работ является их теоретическая основательность и пристальное внимание к специфике иммиграционной политики соседних с ЕС стран, однако для них характерен и общий недостаток – проблемы миграционного регулирования в отношениях ЕС и России получили лишь поверхностное освещение.

Особого упоминания заслуживают статья К.Босвелл «Внешнее измерение иммиграционной политики и политики предоставления убежища Европейского Союза»¹³, а также работы С. Лавенекс, которая уделяет особое внимание распространения политики ЕС по предоставлению убежища на государства Центральной и Восточной Европы и проблеме внешнеполитического измерения процесса «европеизации» на примере иммиграционной политики ЕС¹⁴.

Различные аспекты взаимоотношений ЕС со своими восточными соседями, в том числе и с Россией, анализируются в коллективной монографии «Стратегические последствия расширения Европейского Союза»¹⁵, одну из глав в которой написал российский исследователь Т. Бордачев. Сравнительный анализ «северного измерения» и европейской политики соседства в отношении стран Восточной Европы проводит в своих работах Н.Кателлани¹⁶. Проблемы внешней политики ЕС после расширения и в особенности отношения ЕС с Россией комплексно рассмотрены в работах В. Маде, М. Валя, Д. Говер и М.Эмерсона¹⁷. Тем не менее, в большинстве из этих работ вопросам миграционного регулирования и «угрозам мягкой безопасности» уделяется все же гораздо меньше внимания, чем проблемам «высокой политики», связанным с экономической взаимозависимостью и традиционной безопасностью. Существенным пробелом в зарубежных исследованиях по вопросам миграционного регулирования ЕС остается недостаток внимания к российскому направлению иммиграционного режима ЕС, несмотря на то, что в последние годы политика ЕС на этом направлении значительно активизировалась.

В российской научной литературе существует много работ, посвященных истории европейской интеграции, отдельным аспектам этого процесса, а также отношениям ЕС и России. Проблемы экономической интеграции в Европе, генезиса

¹³ Boswell, C. The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy// International Affairs. 2003. Vol. 79. No.3. Pp. 619-638.

¹⁴ Lavenex S. and Ucarer E. The external dimension of Europeanization: the case of immigration policies// Cooperation and Conflict. Journal of the Nordic International Studies Association. 2004. Vol.39. No.4. Pp. 417-443.

¹⁵ The strategic implications of European Union enlargement/ Ed. by Brimmer E. and Frohlich S. Washington, 2005. 412 p.

¹⁶ Catellani N. The EU's Northern dimension: testing a new approach to neighbourhood relations? UI Research report No. 35. Stockholm, 2003.

¹⁷ Democratisation in the European Union/ ed. by Emerson M. Brussels, 2005. 240 p.

институциональной структуры ЕС и особенностей его политико-правовой природы рассматриваются в работах Ю. Борко, О. Буториной, М. Стрежневой, Н.Кавешникова. Вопросам внешней политики ЕС, а также сотрудничеству ЕС и России в экономической и политической сферах посвящены монографии и статьи Ю. Борко¹⁸, О.Буториной¹⁹, Н. Александровой-Арбатовой²⁰, Т.Бордачева²¹, М. Троицкого²², Е. Винокурова²³, Н. Кавешникова²⁴. Практически революционной работой, посвященной принципиальным проблемам в отношениях России и Европейского Союза, является монография С.Прозорова «Понимание конфликта между Россией и ЕС: пределы интеграции»²⁵, в которой сделан акцент на вопросы «мягкой безопасности» и трансграничных отношений.

Среди работ по миграционной проблематике стоит отметить статью А. Тэвдой-Бурмули²⁶, где иммиграция оценивается как один из факторов роста национализма. Проблемы формирования общей иммиграционной политики ЕС в исторической перспективе анализируются в диссертационном исследовании Н. Жуковой «Миграционная политика Европейского Союза», которое хорошо определяет «белые пятна» в современной российской историографии вопросов наднационального миграционного регулирования в Европе. Основные тенденции и перспективы миграционных процессов в странах Европы на серьезном теоретическом уровне рассматриваются С. Рязанцевым²⁷. Вместе с тем, С. Рязанцев практически не уделяет внимания анализу наднациональной миграционной политики Европейского Союза. Особого упоминания заслуживают работы И. Цапенко²⁸, многие тезисы которых, в частности – о развитии «превентивного» направления управления миграцией, приходящего на смену классическому иммиграционному контролю, - отражают

¹⁸ Борко Ю. А. Отношения России с Европейским Союзом и их перспективы. М, 2001. 103 с.

¹⁹ Расширение Европейского Союза и Россия / под ред. О.В. Буториной, Ю.А. Борко. М., 2006.

²⁰ Alexandrova-Arbatova N. Russia-EU relations: still at the crossroads/ The EU-Russia Review. Issue 2. 2006. Pp. 17-21.

²¹ Bordachev T. Russia and EU enlargement: starting the endgame/ Brimmer E. and Frohlich S. The Strategic implications of European Union enlargement. Washington, 2005. Pp.151-169.

²² Троицкий М. Европейский Союз в мировой политике// Международные процессы. 2004. Том 2. №2. С. 43-58.

²³ Vinokurov E. The making of the concept of the EU-Russian common economic space. Leuven, 2004 32 p.; Vinokurov E. Kaliningrad in the framework of EU-Russian relations: moving toward common spaces. Leuven, 2004. 35 p.

²⁴ Kaveshnikov N. EU-Russian relations: how to overcome the deadlock of mutual misunderstanding? Louvain-la-Neuve, 2003. 21p.

²⁵ Prozorov, S. Understanding conflict between Russia and the EU: the limits of integration. New York, 2006. 210 p.

²⁶ Тэвдой-Бурмули А. Интеграция и кризис идентичности: националистический вызов объединяющейся Европе/ Европейский Союз на пороге XXI века: выбор стратегии развития. Под ред. Борко Ю.А. и Буториной О.В. М., 2001. С.42-63.

²⁷ Рязанцев С. Миграционные тренды и международная безопасность// Международные процессы. 2003. №3. С.30-43.

²⁸ Цапенко И. От иммиграционного контроля к управлению миграционными процессами// МЭиМО. 2001. №10. С.23-33; Цапенко И. Управление миграцией: опыт развитых стран. М., 2009. 384с.

специфические черты европейской политики и позволяют по-новому взглянуть на уже известные феномены.

Особняком в ряду российских исследований стоят работы О. Потемкиной²⁹, которая является одним из немногих российских специалистов, затрагивающих проблему оформления внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, а также вопрос о том, каким образом эта динамика проявляется в рамках сотрудничества ЕС и России в сфере юстиции и внутренних дел. Особое внимание в работах О. Потемкиной уделено так называемому «калининградскому вопросу», который детально изучен ею в контексте расширения ЕС и эволюции «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка». Принципиальным отличием исследовательского подхода О. Потемкиной является ее внимание к проблемам зачастую чуждым российским историкам и политологам, в частности – к проблеме доверия в двусторонних отношениях России и ЕС, часто затрагиваемой в работах зарубежных исследователей в рамках конструктивистского подхода к анализу внешнеполитической деятельности ЕС.

К сожалению, в контексте общего роста интереса российских исследователей к проблемам иммиграционной политики ЕС, количество работ, в которых анализируется взаимосвязь европейской иммиграционной политики и внешнеполитической деятельности ЕС, крайне ограничено, а степень осмысления данной проблематики в них неглубока. В отличие от своих зарубежных коллег, многие российские специалисты все еще применяют к анализу внешнеполитической деятельности ЕС только традиционный терминологический и концептуальный инструментарий школы политического неореализма. Такой односторонний подход оставляет за рамками исследований иные проявления внешнеполитической деятельности ЕС, рассматриваемые в данном диссертационном сочинении.

Объектом данного исследования является политика ЕС в сфере миграционного регулирования. В качестве **предмета исследования** выделен феномен формирования внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, под которым понимаются политические решения, комплексные структуры и механизмы в сфере миграционного регулирования, реализуемые во внешней политике ЕС.

Цель настоящего диссертационного исследования - выявление факторов и особенностей эволюции внешнеполитического измерения иммиграционной политики

²⁹ Потемкина О. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка. М., 2002. 79с.

ЕС, а также определение его роли в политике миграционного регулирования ЕС в отношении России. **Задачи работы:**

1. Выделить основные иммиграционные проблемы ЕС.
2. Проанализировать процесс формирования общей иммиграционной политики ЕС и определить ее основные характеристики.
3. Выделить ключевые теоретические взаимосвязи между миграционным регулированием и внешней политикой.
4. Проанализировать специфику развития внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС.
5. Охарактеризовать основные механизмы и формы внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС.
6. Дать оценку иммиграционной политики ЕС в отношении его восточных соседей, в особенности – в отношении России.

Хронологические рамки исследования (1992-2007 гг.) определены следующими обстоятельствами. Маастрихтский Договор 1992 г. явился основой для углубленного межправительственного сотрудничества государств ЕС в сфере юстиции и внутренних дел и формирования общей иммиграционной политики ЕС. Итоговой датой избран 2007 г., в котором произошли два важнейших события, изменивших векторы внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС. В мае 2007 г. Европейская Комиссия выпустила доклад «Применение глобального подхода к вопросам миграции в отношении восточных и юго-восточных регионов, соседствующих с Европейским Союзом»³⁰. В июне 2007 г. в силу вступили два взаимосвязанных договора между ЕС и Россией: Соглашение об облегчении визового режима и Соглашение о реадмиссии, что привело к значительному продвижению границ иммиграционного режима ЕС на восток.

Источниковую базу диссертации можно разделить на несколько групп. В **первую группу** входят нормативно-правовые акты 1) России и государств Европейского Союза; 2) Европейского Союза и других международных организаций, а также международные договоры. К первой подгруппе можно отнести конституции европейских государств; программы председательств государств ЕС в Совете министров; Стратегию развития отношений России с ЕС на среднесрочную

³⁰ European Commission Communication on applying the global approach to migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighboring the European Union [Electronic resource]. Brussels. 16.05.2007. 84 p. // Access to European Union Law. Electronic data. Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> (access date: 10.06.2007).

перспективу, Концепцию регулирования миграционных процессов в Российской Федерации. Эти документы были полезны для понимания национальных особенностей и приоритетов в сфере иммиграционной и внешней политики.

Во вторую подгруппу входят Конвенция о статусе беженцев 1951 г.; учредительные акты и договоры, инкорпорированные в рамки ЕС (например, Дублинская конвенция); решения институтов ЕС: регламенты и директивы Совета ЕС, специальные финансовые программы Европейской Комиссии³¹, Правила функционирования Рабочей группы высокого уровня по проблемам миграции и предоставления убежища (1999 г.)³²; Общая стратегия ЕС в отношении Украины и Общая стратегия ЕС в отношении России; Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между ЕС и Россией (1994 г.); План действий ЕС в отношении России по борьбе с организованной преступностью (2000); План действий ЕС в отношении Украины по вопросам сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции (2001 г.); Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии (2006), Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского Союза (2006).

Во вторую группу включены документы делопроизводства институтов ЕС, государств ЕС и России. К **опубликованным документам** данной группы, в частности, следует отнести Программу Тампере (1999 г.)³³ и Гаагскую Программу (2004 г.)³⁴; «дорожную карту» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия между ЕС и Россией; заключения саммитов ЕС; планы действий и пресс-релизы институтов ЕС; стратегии и национальные индикативные программы Европейской Комиссии в рамках ТАСИС; доклады и планы действий Рабочей группы высокого уровня по проблемам миграции и предоставления убежища.

³¹ Например, Regulation No. 491/2004 of the European Parliament and of the Council establishing a programme for financial and technical assistance to third countries in the areas of migration and asylum (AENEAS) [Electronic resource]. 10.03.2004. // Access to European Union Law. Electronic data. Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> (access date: 03.02.2007).

³² Terms of reference of the High Level Working Group on Asylum and Migration: preparation of action plans for the most important countries of origin and transit of asylum-seekers and migrants. 5264/2/99 REV 2 LIMITE JAI 1 AG 1. Brussels, 1999.

³³ Tampere European Council 15-16 October 1999. Presidency Conclusions. [Electronic resource]. 1999. // European Parliament official website. Electronic data. Brussels. URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm (access date: 15.03.2007).

³⁴ The Hague Programme: strengthening freedom, security and justice in the European Union [Electronic resource]. 2004. // European Commission official website. Brussels. URL: http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/doc/hague_programme_en.pdf (access date: 20.03.2006).

В частности, анализ Плана действий Совета и Комиссии по реализации условий Амстердамского договора в сфере свободы, безопасности и правопорядка (1998 г.)³⁵ позволил осмыслить приоритеты и меры, принимаемые Союзом в отношении свободного передвижения людей, в области предоставления убежища, охраны внешних границ и иммиграции и смежных с ними сферах. Особого внимания заслуживает письмо Т.Блэра своему греческому коллеге К.Симитису³⁶, который в 2003 году председательствовал в ЕС, а также предложения министерства внутренних дел Великобритании по радикальному реформированию общей политики Сообщества по вопросам предоставления убежища³⁷.

К **неопубликованным документам** этой группы относятся, прежде всего, материалы из текущего архива Департамента общеевропейского сотрудничества МИД РФ, собранные автором в 2004 г. во время стажировки в данном департаменте. Эти документы преимущественно касаются вопросов развития общей иммиграционной политики ЕС, а также российской позиции по вопросам сотрудничества с ЕС в сфере юстиции и внутренних дел.

К **третьей группе** источников относятся речи, заявления, интервью официальных лиц ЕС, государств ЕС и России. Это, прежде всего, речи, интервью и письма Председателей Европейской Комиссии Р. Проди и Ж.М.Баррозу, комиссионеров по вопросам юстиции и внутренних дел А.Витторину и Ф. Фраттини, комиссионера по вопросам внешних связей Б.Ферреро-Валднер, президента России В. Путина, министра иностранных дел России С.Лаврова, других официальных лиц и политических деятелей России и ЕС, а также речи, интервью и заявления представителей иных заинтересованных сторон и экспертов. Особый интерес представляет программный документ «На пути к новой восточной политике Европейского Союза: восточная политика соседства и отношения с Россией после

³⁵ Action Plan of the Council and the Commission on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on an area of freedom, security and justice [Electronic resource]. 1998. // Access to European Union Law. Electronic data. Brussels. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0247:FIN:EN:PDF> (access date: 20.03.2004).

³⁶ Blair T. Letter to His Excellency Mr. Costas Simitis: New international approaches to asylum and protection [Electronic resource]. 10.03.2003. // Statewatch. Electronic data. London. URL: <http://www.statewatch.org/news/2003/apr/blair-simitis-asile.pdf> (access date: 25.05.2008).

³⁷ New vision for refugees. The UK Government document [Electronic resource]. 07.03.2003. // European Council on Refugees and Exiles. Brussels. URL: http://www.ecre.org/eu_developments/debates/ukletter.pdf (access date: 25.05.2008).

председательства Германии»³⁸, в котором отражены многие идеи, призывающие к дальнейшей европеизации и социализации восточных соседей ЕС.

Отдельно следует выделить **интервью из личного архива автора**, проведенные во время стажировки в Бельгии в 2006-2007 гг. с представителями профильных Генеральных директоратов Европейской Комиссии, с сотрудниками Генерального Секретариата Совета министров ЕС, с депутатами и сотрудниками аппарата Европейского Парламента, с представителями государств ЕС, а также с экспертами в сфере иммиграционной политики ЕС.

Четвертую группу источников составляют статистические материалы по вопросам миграции: «СНГ и ЕС: факты и цифры», опросы общественного мнения и статистические данные, приведенные в официальных документах ЕС, статистика ООН, Евростата и Всемирного Банка, позволившие оценить масштабы и проанализировать основные тенденции как европейских, так и мировых миграционных процессов. Следует особо отметить сборник аналитических отчетов Всемирного Банка «Миграция и денежные переводы: Восточная Европа и бывший Советский Союз»³⁹, который дает обзор важнейших транзитных миграционных путей и характеристики миграционных потоков в данном регионе.

Пятую группу источников представляют материалы зарубежных и российских газет, информационных агентств и периодической печати: «BBC», «Le Monde», «The Economist», «International Herald Tribune», «Немецкая волна», «Интерфакс», «Независимая газета», «Российская газета», «Росбалт», «Время новостей», «Ньюзру».

Шестая группа источников объединяет электронные ресурсы. При написании данного диссертационного исследования наиболее активно использовались официальный сайт Европейского Союза, Официальный сайт права Европейского Союза, Сайт Европейской Комиссии и сайт Представительства Европейской Комиссии в России, а также сайты МИДов различных государств, международных организаций, правозащитных структур, ведущих исследовательских центров и информационных агентств.

Теоретико-методологической основой данного исследования является парадигма пост-индустриализма, согласно которой европейские общества сейчас

³⁸ Balazs P., Duleba A., Schneider J. and Smolar E. Towards a new Eastern policy of the European Union: Eastern ENP and relations with Russia after the German Presidency. Project: Strengthening Central European contribution to the Eastern dimension of EU's CFSP. Policy brief. No. 2. 2007.

³⁹ Mansoor A. and Quillin B. Migration and remittances: Eastern Europe and the former Soviet Union. Washington. 2006. 214 p.

находятся в переходном состоянии от индустриальных к пост-индустриальным, информационным обществам, процессы, происходящие в них, являются специфическими, а потому и исследовать их необходимо с соответствующих онтологических и методологических позиций.

В качестве основных общенаучных методов в диссертационном исследовании использованы анализ и синтез, а также системный подход, который применялся, в частности, изучения специфики функционирования институциональной структуры ЕС и механизмов принятия решений в сфере миграционного регулирования и в смежных областях на наднациональном уровне. В диссертационном исследовании использовались также специально-исторические методы исследования. В частности, сравнительно-исторический метод помог сравнить инструменты миграционного регулирования, используемые ЕС в отношении стран Средиземноморья и в отношении и государств Восточной Европы в изучаемый период, провести аналогии и выявить различия, а также закономерности формирования общих характеристик иммиграционного режима ЕС в период его становления.

В связи с тем, что тема диссертационного сочинения охватывает широкий круг социальных явлений, в ходе исследования использовались специфические методы и результаты исследований в рамках других общественных наук, прежде всего, политологии и социологии, что придало данной работе междисциплинарный характер. Кроме того, так как проблема, поставленная в диссертационном исследовании, является достаточно нетрадиционной для российской исторической науки, для ее решения используется синтез двух подходов из теории международных отношений: либерального институционализма (в приложении к процессам европейской интеграции – либерального межправительственного подхода) и конструктивизма. В рамках этих подходов хорошо изучена роль различных акторов в сфере международных отношений, а также разработаны модели анализа так называемой «мягкой безопасности», секьюритизации и экстернализации проблем внутренней политики и «нетрадиционных» сфер внешней политики.

Новизна диссертационной работы заключается в том, что в ней впервые в отечественной историографии изучена проблема формирования внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, выделены основные факторы, этапы и особенности этого процесса. Кроме этого, в диссертации систематизирован материал по вопросам отношений ЕС с различными странами и

регионами мира в сфере миграционного регулирования, определена специфика развития внешнеполитического направления иммиграционной политики ЕС в отношении Восточной Европы и, в частности, России. В ходе работы над диссертационным исследованием в научный оборот были введены многие документы и материалы, которые до этого не находили своего отражения в работах отечественных авторов: документы из текущего архива Департамента общеевропейского сотрудничества МИД России, записи бесед автора с сотрудниками институтов ЕС, депутатами Европейского Парламента, представителями государств ЕС и российскими дипломатами, экспертами в сфере миграционного регулирования.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертационного исследования были представлены на международных научных конференциях и семинарах в Венгрии (Центрально-Европейский университет, Будапешт, 2005, 2006гг.), Бельгии (Католический университет Левена 2006, 2007 гг.), Италии (Болонский университет, 2007 г.), России (Европейский Университет в Санкт-Петербурге, 2007 г.; Уральский государственный университет, 2007 г.; Томский государственный университет 2008 г.). На основе материалов диссертационного исследования автором были разработаны и апробированы курсы лекций «Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка» и «Иммиграционная политика ЕС» в рамках проекта «Двойной магистерский диплом в области европейских исследований» по гранту программы «ТЕМПУС» Европейского Союза (2007-2008гг.).

Практическая значимость работы. Основные выводы и положения диссертации, а также вводимые в научный оборот источники могут быть привлечены при подготовке общих и специальных исследований по истории европейской интеграции, иммиграционной и внешней политики Европейского Союза, отношений ЕС и России, по теории миграционного регулирования. Они также могут быть полезны при подготовке аналитических и экспертных работ, учебных пособий, спецкурсов, использованы политиками и органами власти, определяющими иммиграционную политику и внешнеполитическую деятельность России. Наблюдения и выводы диссертации будут полезны при изучении современных тенденций развития иммиграционного режима ЕС.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обозначена актуальность, определены объект, предмет, цель, задачи и хронологические рамки диссертационного исследования, дана оценка степени изученности поставленных проблем в отечественной и зарубежной историографии, дается характеристика источниковедческой базы исследования, обозначены практическая значимость работы и апробация результатов исследования.

Первая глава **«Основы иммиграционной политики ЕС»** состоит из трех разделов. В первом разделе **«Миграционное регулирование в европейских государствах»** характеризуются миграционные проблемы и опыт миграционного регулирования в государствах Европы в период после Второй мировой войны. Сразу после войны произошли значительные перемещения населения, в основном с востока на запад. В 1950-е годы началась новая волна миграции, теперь уже в направлении юг-север, часто инициированная работодателями и поощряемая принимающими странами. В связи с неблагоприятными кризисными явлениями в мировой экономике в 1970-е гг. многие государства Европейского Сообщества заявили о том, что в основу их миграционной стратегии должен быть положен принцип «нулевой иммиграции». Иммиграционный контроль стал рассматриваться как важнейший элемент реализации данной стратегии. В то же время европейские государства продолжали соблюдать свои международные обязательства в области прав человека. В результате прекратившийся на время поток экономических иммигрантов возобновился, но теперь уже из-за процесса воссоединения семей и наплыва беженцев.

В 1991 году в Европейском Сообществе было зарегистрировано около 13 миллионов, а в 1997 году – уже 18.7 миллионов иностранцев. Такой рост был результатом миграционных потоков, устремившихся в страны Европейского Сообщества в 1990-х годах в результате важнейших изменений на международной арене, обострения межгосударственных и внутригосударственных конфликтов, а также ускоряющейся глобализации. При этом страны происхождения мигрантов и принимающие страны были словно связаны определенными направлениями, в которых перемещались мигранты, что стало причиной появления значительных иммигрантских общин в странах пребывания. Ряд специалистов указывали на то, что отрицательные последствия от иммиграции перекрывали ее позитивное воздействие

на социально-экономическое развитие принимающих стран. В то же время, многие эксперты признавали необходимость привлечения иммигрантов в «стареющую Европу» для поддержания экономического роста и соответствующего уровня социального обеспечения. Учитывая долгосрочный характер этой задачи и одновременную интенсификацию интеграционных процессов, переход к новым методам иммиграционной политики был возможен в случае успешной гармонизации действий государств ЕС в данной сфере.

Во втором разделе **«Межправительственное сотрудничество по вопросам миграционного регулирования»** анализируются первые попытки коллективного реагирования европейских государств на миграционные проблемы. В то время как институты ЕЭС в 1960-1970 годах уделяли особое внимание вопросам свободного передвижения (то есть свободе миграции внутри ЕЭС), регулирование иммиграции и предоставление убежища рассматривались как прерогатива национального государства. Различные модели иммиграционной политики были связаны с историческими традициями тех или иных стран, с многочисленными схемами социальной интеграции и предоставления гражданства, с вопросами идентичности, что затрудняло выработку общеевропейской иммиграционной политики. Однако со второй половины 1970-х годов иммиграционная политика западноевропейских государств приближалась к общему знаменателю.

Две основные черты характеризовали политику того времени: усиление ограничений и контроля над иммиграционными потоками, а также финансовая помощь уже осевшим иммигрантам с целью стимулирования их выезда. Первоначально сходства в иммиграционной политике не были результатом координации действий национальными правительствами. В то же время государства стремились укрепить свои контрольные функции через сотрудничество национальных силовых ведомств. Долгое время такое сотрудничество носило межправительственный характер в режиме *ad hoc*, что выражалось в деятельности различных специальных рабочих групп, прежде всего – группы ТРЕВИ. Важнейшим шагом к углубленному сотрудничеству в сфере миграционного регулирования, хотя пока и вне правового поля Европейского Сообщества, было заключение шестью европейскими государствами Шенгенского Соглашения в 1985 г. и Конвенции по его реализации в 1990г. Не менее важным документом являлась и Дублинская

Конвенция 1992 г., заложившая основы единой европейской политики в сфере предоставления убежища.

Маастрихтский договор 1992г. сделал сотрудничество по проблемам юстиции и внутренних дел одной из «опор» создаваемого им Европейского Союза. При этом только принятие решений в вопросах визовой политики предусматривалось на общеевропейском - «коммунитарном» - уровне. Остальные направления деятельности были отнесены к «третьей опоре» ЕС и названы «вопросами, представляющими общий интерес». Три из них относятся к сфере иммиграционной политики: политика предоставления убежища; правила, регулирующие пересечение внешних границ государств-членов, и осуществление соответствующего контроля; иммиграционная политика и политика в отношении граждан третьих стран. Почти сразу же после вступления Маастрихтского договора в силу выявилась низкая эффективность межправительственного сотрудничества в данной сфере. Европейская Комиссия и Европейский Парламент настойчиво требовали передачи иммиграционной политики в сферу наднациональной компетенции.

В третьем разделе **«Формирование общей иммиграционной политики ЕС»** рассматривается процесс постепенной коммунитаризации иммиграционной политики ЕС, берущий начало с Межправительственной конференции 1996 г. и формально закрепленный Амстердамским договором 1997 г. В соответствии с его положениями необходимы были колоссальные усилия наднациональных институтов и государств ЕС, чтобы иммиграционная политика стала приобретать четкие очертания в рамках деятельности ЕС, направленной на создание «пространства свободы, безопасности и правопорядка» - нового приоритета европейской интеграции.

План действий, представленный Европейской Комиссией Европейскому Совету на саммите в Вене в декабре 1998 г., уделял особое внимание рестриктивным мерам, таким как ограничение перемещения претендентов на убежище в пределах ЕС, оценка стран происхождения иммигрантов с целью формирования общих стратегий предупреждения эмиграции, разработка программ по реадмиссии, а также дополнительных мер по борьбе с нелегальной иммиграцией. При этом некоторые принципиальные вопросы вообще не были затронуты. Среди них – необходимость социальной интеграции легальных иммигрантов, беженцев и лиц, получивших убежище, а также возможность применения рычагов внешней экономической политики и общей внешней политики и политики безопасности (ОВПБ) для снижения

иммиграционного давления на страны ЕС. Положения Венского Плана действий пересмотрены на специальном саммите ЕС 15-16 октября 1999 года в финском городе Тампере. В Заключениях саммита Европейский Совет определил четыре магистральных направления деятельности ЕС в сфере иммиграционной политики: развитие партнерства со странами происхождения иммигрантов; создание общей европейской системы предоставления убежища; справедливое обращение с гражданами третьих стран; управление миграционными потоками.

Реализация данной стратегии, прежде всего, в деятельности Европейской Комиссии и посредством интенсификации сотрудничества государств ЕС, постепенно очерчивала контуры иммиграционного режима ЕС. Он включает в себя многие «исконно суверенные» области внутренней политики европейских государств, представляя собой некое отклонение от модели, согласно которой государства охраняют свою иммиграционную политику как последний бастион суверенитета. Фактически, удачно придуманный Ж. де Керкове бренд «пространства свободы, безопасности и правопорядка» по-новому концептуализировал создаваемый в рамках ЕС «режим внутренней безопасности» - европейское «сообщество безопасности», поддерживать стабильное существование которого и должен был формирующийся иммиграционный режим ЕС.

Вторая глава **«Внешнеполитическое измерение иммиграционного режима ЕС»** состоит из трех разделов. В первом разделе **«Миграционное регулирование и внешняя политика»** выделяются ключевые теоретические взаимосвязи между миграционной и внешней политикой, раскрывается суть «причинного подхода» в управлении миграционными потоками, характеризуется «позитивное» и «негативное» воздействие на страны происхождения и транзита мигрантов, демонстрируется специфика соответствующей стратегии ЕС. Европейская интеграция привела к тому, что политика иммиграционного контроля сначала передвинулась вверх – в сферу межправительственного сотрудничества, затем вплотную приблизилась к сфере наднационального регулирования, а впоследствии стала постепенно занимать место в рамках внешнеполитической деятельности ЕС. Такое вертикально-горизонтальное перемещение иммиграционной политики интерпретируется как логическое развитие устоявшихся моделей межправительственного сотрудничества в изменяющемся геополитическом и институциональном контексте. Экстернализация иммиграционной политики трактуется как стратегия максимизации выгод от процесса европеизации по

отношению к политическим, нормативным и институциональным ограничениям, присущим процессу принятия решений на наднациональном уровне.

Делается вывод, что вопрос о том, как сфера миграционного регулирования стала одним из приоритетов для отношений ЕС с различными странами мира связан с более широкими дискуссиями о внешней политике ЕС и о его международной идентичности, а рассмотрение проблем формирования иммиграционного режима ЕС вписывается в рамки дебатов о том, международную идентичность какого рода развивает ЕС и какую «силу» в международных отношениях он представляет. Экстернализация иммиграционной политики фактически возлагает на третьи страны функции по охране границ ЕС в соответствии с принципами «удаленного контроля»: перенос иммиграционного контроля с границ данного территориального образования (с общих границ Европейского Союза) за его пределы как посредством физического перемещения пунктов и механизмов контроля, так и путем переноса ответственности за нарушение иммиграционного режима на государственных и негосударственных акторов.

Во втором разделе **«Концептуальные и институциональные основы внешнеполитического измерения иммиграционного режима ЕС»** рассматриваются факторы и особенности слияния иммиграционной политики ЕС с его внешнеполитической деятельностью. Уже в период оформления очертаний иммиграционного режима ЕС в начале 1990-х гг. наметился концептуальный раскол между позициями наднациональных институтов и государств ЕС в том, что касается его принципов. В противовес эскалации и экстернализации жесткого иммиграционного контроля, поддерживаемых многими государствами ЕС, Европейская Комиссия и Европейский Парламент выступали за «всеобъемлющий подход к проблемам миграции» для снижения миграционного давления уже в странах происхождения мигрантов. Борьба этих подходов определила развитие внешнеполитического измерения иммиграционного режима ЕС, что проявлялось во всех стратегических решениях в данной сфере – при обсуждении Австрийской стратегии по вопросам миграции и предоставления убежища 1998г.; в процессе создания Рабочей группы высокого уровня по этим вопросам; в заключениях саммитов в Фейре 2000г., Лейкене 2001г., Севилье 2002г. и Салониках 2003г; в Программе финансовой и технической помощи в сфере миграции третьим странам 2004г. (AENEAS). Важнейшими факторами секьюритизации и усиления

рестриктивного направления иммиграционной политики ЕС наряду со сложной институциональной конфигурацией его иммиграционного режима были события 11 сентября 2001г. в США, приоритеты Европейской стратегии безопасности 2003г. и участвовавшие случаи гибели нелегальных иммигрантов, пытающихся попасть в ЕС.

Кульминацией пятилетнего периода по реализации положений Амстердамского договора стало принятие Европейским Советом в ноябре 2004 г. Гаагской программы, призванной заменить Программу Тампере с учетом изменений внутри самого ЕС. Новая стратегическая программа учитывала изменения, произошедшие как внутри самого расширенного ЕС, так и по периметру его границ, на что указывали новые географические приоритеты. Она провозглашала своей целью преодоление разрыва между развитием «внутренней» иммиграционной политики ЕС и ее внешнеполитического измерения, но дисбаланс в сторону второго аспекта лишь усилился. Государства ЕС попытались сохранить максимально возможную свободу действий в сфере иммиграционной политики посредством использования ее внешнеполитического измерения, в котором усилившийся Европейский Парламент не мог бы играть такую же заметную роль, как в вопросах внутренней иммиграционной политики. Это «бегство» к механизмам межправительственного сотрудничества сыграло важнейшую роль в развитии внешнеполитического измерения иммиграционного режима ЕС в то время, когда появление новых сильных акторов в данной сфере стало угрожать эффективности принимаемых решений.

В третьем разделе **«Формы и механизмы внешнеполитического измерения иммиграционного режима ЕС»** рассматриваются внешнеполитические механизмы, используемые ЕС в различных регионах мира для достижения целей своей иммиграционной политики. Уже в начале 1990-х гг. были введены координация ужесточения визовых процедур и ответственность перевозчиков за нарушение визового режима в рамках Шенгенской группы, а также размещение представителей министерств иностранных дел государств ЕС в аэропортах стран происхождения иммигрантов для улучшения качества проверки документов. Ключевым элементом стратегии экстернализации было и правило «безопасной третьей страны».

Одним из важнейших шагов по экстернализации иммиграционной политики стало заключение соглашений о реадмиссии между ЕС и третьими странами. Был разработан ряд особых проектов, нацеленных на то, чтобы улучшить институциональную и материально-техническую базу, необходимую для управления

большими потоками мигрантов и претендентов на убежище. Например, программа AENEAS для помощи странам, с которыми были подписаны или планировались к подписанию соглашения о реадмиссии. Другие специальные проекты включали в себя меры по улучшению систем пограничного контроля, механизмов по работе с претендентами на убежище, субсидирование затрат на репатриацию, а также размещение в третьих странах специальных представителей ЕС по вопросам иммиграционной политики.

ЕС также развивал механизмы, способствующие устранению фундаментальных социально-экономических причин миграции. Несмотря на то, что на сегодняшний день наиболее крупные страны эмиграции и транзита не являются крупнейшими получателями финансовой «помощи развития» от ЕС, существуют серьезные индикаторы того, что фонды помощи развитию постепенно перенаправляются именно на эти государства. Примерами такого переориентирования являются программа МЕДА в рамках Европейско-Средиземноморского Партнерства и программа МАРРИ, разработанная ЕС для Западных Балкан в рамках «Пакта стабильности для Юго-Восточной Европы».

Зависимость стран происхождения и транзита мигрантов от ЕС – то есть от торговых отношений с Евросоюзом, от его финансовой и технической помощи, от необходимости политической поддержки или даже возможности потенциального членства в Союзе – была де-факто признана важнейшим фактором их сотрудничества с ЕС по вопросам миграции. Несмотря на роль ЕС как концептуального лидера в формировании не только европейского, но и, в долгосрочной перспективе, международного миграционного режима, его «нормативная сила» далеко не всегда подкреплялась какими-то более осязаемыми выгодами для тех стран, сотрудничество с которыми было существенным для успешности иммиграционной стратегии Евросоюза.

Третья глава **«Восточное направление иммиграционного режима ЕС»** состоит из двух разделов. В первом разделе **«Миграционное управление в «концентрических кругах»: политика в отношении стран Восточной Европы до расширения ЕС»** анализируются механизмы миграционного регулирования ЕС в отношении региона Восточной Европы в рамках концепции «концентрических кругов», отражающей различные степени вовлеченности ЕС в отношения с третьими странами. Долгое время приоритетом для иммиграционной политики ЕС являлись его

непосредственные соседи, прежде всего – в регионе Средиземноморья. В конце 1990-х гг. новой первоочередной задачей для ЕС стало создание и укрепление буферной зоны своего иммиграционного режима из стран-кандидатов ЦВЕ.

Механизм обусловленности, применявшийся для подготовки новых стран к вступлению в ЕС, оказался действенным инструментом «структурной внешней политики» в деле распространения жестких стандартов иммиграционного контроля вне пределов территории Союза. Охрана границ ЕС далеко не всегда совпадала с непосредственными интересами стран-кандидатов. Но чем быстрее происходила смена статуса этих государств со стран эмиграции на страны транзита и иммиграции, тем быстрее они приобретали реальный интерес к развитию жесткой иммиграционной политики, тем самым, внося вклад в дальнейшую экстернализацию иммиграционного контроля ЕС.

Последующее перемещение внешних границ ЕС в 2004г. на восток привело к тому, что часть его прежней «буферной зоны» стала частью самого Союза. В итоге внешние контуры «европейского пространства свободы, безопасности и правопорядка» прошли по границам Беларуси, Молдовы, Украины и России – странам эмиграции и транзита с общей нестабильностью в сфере юстиции и внутренних дел. Этот фактор оказался принципиальным как для динамики, так и для вектора развития иммиграционного режима ЕС. В этом контексте в разделе рассматриваются крупнейшая инициатива по регулированию миграционных процессов в регионе ЦВЕ – Будапештский процесс, программы ФАРЕ и ТАСИС в части, касающейся юстиции и внутренних дел, документы о сотрудничестве в сфере внутренней безопасности между ЕС и Россией и между ЕС и Украиной. Делается вывод об особом значении российско-украинской границы для стабильности иммиграционного режима ЕС.

Во втором разделе **«Миграционное регулирование в рамках соглашений «общего пространства свободы, безопасности и правосудия» между ЕС и Россией»** анализируется ситуация, возникшая после провозглашения Европейской политики соседства. Выделяются причины «самоустранения» России из этой инициативы ЕС, отмечается успешное участие России в технических аспектах сотрудничества в сфере внутренних дел. Показана двойственная роль Седеркопинского процесса в формировании механизмов миграционного

регулирования в Восточной Европе в условиях, когда Россия не вовлечена в данную региональную инициативу, явно конкурирующую с Будапештским процессом.

Прослеживается история появления концепции «общих пространств» между Россией и ЕС с особым вниманием к Дорожной карте по «общему пространству свободы, безопасности и правосудия», которая сравнивается с Планами действий ЕС в отношении новых восточных соседей-партнеров (Молдовы и Украины). Рассматриваются политико-правовые и институциональные механизмы сотрудничества, процесс заключения соглашений о реадмиссии и об облегчении визового режима, которые продемонстрировали намерение обеих сторон построить «забор», ограждающий их от угроз внутренней безопасности, но не препятствующий развитию сотрудничества.

Не все механизмы и формы экстернализации иммиграционного режима, применяемые ЕС в отношении развивающихся стран из дальнего круга системы «концентрических кругов», могли быть использованы в отношении России. Решающее воздействие на формы сотрудничества ЕС и России в сфере миграционного регулирования оказали обеспокоенность ЕС по причине превращения России в одну из основных стран транзита мигрантов; заинтересованность России в укреплении собственных границ и необходимость убеждения в этом своих южных соседей; «стратегическое партнерство» ЕС и России; стремление ЕС использовать сотрудничество в области миграционного регулирования как мотор для комплексного развития общего пространства ЕС и России в сфере свободы, безопасности и правосудия. В политике в отношении России проявилось кооперационное начало иммиграционного режима ЕС.

В заключении изложены основные результаты исследования. Развитие сотрудничества и интеграции государств ЕС в целях осуществления общей иммиграционной политики происходит уже около двадцати лет. Его вряд ли можно назвать линейным процессом, скорее, динамика выработки общих норм и создания общих механизмов напоминает циклическое развитие, когда коммьюнитаризация и межправительственное сотрудничество попеременно берут верх в процессе принятия решений и способствуют появлению новых стратегий, подходов и конкретных политических мер в данной сфере.

Формирование внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС представляет собой относительно новую тенденцию. В то время как идеи

формирования единой иммиграционной политики ЕС, включая унифицированные нормы приема и интеграции иммигрантов, встречали сопротивление многих государств ЕС, возможность развития контрольного направления иммиграционной политики и его включения в повестку отношений с третьими странами находила поддержку среди большинства лидеров ЕС. Яркими примерами этому являются элементы общей иммиграционной стратегии ЕС, встраиваемые в его внешнеполитические механизмы, развертывание Европейской политики соседства, проекты в рамках политики по помощи развитию. Внешнеполитическое измерение стало играть ключевую роль в развитии иммиграционного режима ЕС, что способствовало характеристике Европейского Союза в терминах «европейская крепость», «режим внутренней безопасности», «сообщество безопасности». Во многом, именно стремление к сохранению такого сообщества легло в основу проекта «пространства свободы, безопасности и правопорядка» в границах ЕС.

Внешнеполитическое измерение иммиграционной политики ЕС отражает развитие иммиграционного режима ЕС в двух основных плоскостях – концептуальной и географической. Изменение концептуальных границ иммиграционного режима ЕС происходило в рамках борьбы двух основных подходов – всеобъемлющего подхода к миграционному регулированию, с одной стороны, и экстернализации иммиграционного контроля с другой. В обоих случаях наблюдалось расширение компетенций институтов ЕС в сфере миграционного регулирования, сопровождающееся появлением новых инструментов иммиграционной политики. Три основных фактора способствовали оформлению экстернализации иммиграционного контроля в качестве приоритетной стратегии: события 11 сентября 2001 года в США; появление новых путей транзита мигрантов и разрастание сети каналов торговли людьми; процесс восточного расширения ЕС.

В то время как трагические события в США привели к укреплению рестриктивных тенденций в иммиграционной политике ЕС, два последних фактора ускорили сдвиг границ миграционного регулирования ЕС в новые зоны, что нашло отражение и в Европейской стратегии безопасности, и в разработке Европейской политики соседства. «Сообщество безопасности» ЕС планомерно укрепляло свои границы по всему периметру. Долгое время приоритетным для ЕС оставалось южное направление развития иммиграционного режима – в частности регион Средиземноморья. Однако уже во время подготовки к расширению проблемы

миграционного регулирования стали занимать особое место в повестке дня отношений ЕС со странами-кандидатами и будущими восточными соседями, в частности, с Россией. Важнейшей характеристикой иммиграционной стратегии ЕС в отношении России было активное стремление ЕС адаптировать институциональные и содержательные характеристики иммиграционной политики России в соответствии с целями своего иммиграционного режима. Жесткая иммиграционная политика ЕС в отношении России представляет собой лишь кусочек мозаики, которую ЕС пытается выложить вокруг своих внешних границ таким образом, чтобы укрепить свой режим внутренней безопасности.

Фактически, внешнеполитическое измерение иммиграционной политики ЕС получило множество «лабораторий» для апробирования новых методов миграционного регулирования в одностороннем порядке и в сотрудничестве со странами происхождения и транзита мигрантов. Такими «лабораториями», несомненно, являются проекты, реализованные ЕС на Балканах и в Южном Средиземноморье, «особый транзитный режим» в отношении Калининградской области, а также парное заключение соглашений о реадмиссии и облегчении визового режима с Россией. В широком смысле, такой «лабораторией» выступает все «европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка», оказавшееся самым амбициозным политическим проектом обновленного Европейского Союза, объединившего «старую» и «новую» Европу.

При этом сама иммиграционная политика ЕС фактически развивается в рамках всех «трех опор» сложной европейской конструкции и, более того, даже становится самостоятельным комплексным направлением политики ЕС, во многом влияющим на другие направления общей политики. Прежде всего, иммиграционная политика становится значимым фактором внешней политики ЕС. Постепенное слияние иммиграционной политики ЕС с его внешнеполитической деятельностью убедительно демонстрирует, что и внешняя политика ЕС не ограничивается компетенциями, определенными в рамках так называемой «второй опоры» - общей внешней политики и политики безопасности – а распространяется на другие сферы интересов ЕС. Таким образом, многие аспекты деятельности ЕС, условно поделенные между первой и третьей опорой, приобретают свое внешнеполитическое измерение.

Поскольку именно ЕС сталкивается с миграционными проблемами, то его политика в этой сфере является активной. Политика же стран, оказавшихся в фокусе

внешней иммиграционной политики ЕС, является, скорее реактивной. Комбинации соответствующих механизмов, используемых ЕС, демонстрируют, что и односторонние санкции или «помощь», применяемые ЕС в отношении «проблемных государств», и «сотрудничество» являются неотъемлемыми компонентами двуединого внешнеполитического измерения иммиграционной политики ЕС, основанного на принципах политики обусловленности и далеко не всегда считающегося с интересами «стран-партнеров».

В этой связи России важно использовать возможности кооперационного подхода, предоставляемые ей в рамках существующей «дорожной карты», и отстаивать необходимость более сбалансированного сотрудничества по всем направлениям пространства «свободы, безопасности и правосудия», избегая излишней секьюритизации данного проекта. Для этого России необходимо перехватить инициативу у ЕС в формировании повестки дня по вопросам сотрудничества в области внутренних дел и юстиции, и миграционного регулирования, в частности.

Переговорный процесс об установлении безвизового режима между ЕС и Россией, инициированный российским Президентом В.Путиным, предоставляет такую возможность. Даже если подобный режим не возможен в краткосрочной перспективе, конструктивный диалог по его формированию создает благоприятный фон для выработки других, менее масштабных, практически ориентированных инициатив, в частности в сфере институционального и оперативного сотрудничества между правоохрнительными ведомствами с обеих сторон. Именно успешное сотрудничество в этом направлении при условии формирования взаимного доверия может создать необходимые условия и для появления безвизового режима, и для решения других задач в столь значимой для двусторонних отношений сфере.

Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:

Статьи в журналах, рецензируемых в ВАК

1. Корнеев, О.В. Отношения между Европейским Союзом и Россией в сфере миграции: некоторые теоретические аспекты [Текст] / О.В. Корнеев // Вестник Томского государственного университета. Общenaучный периодический журнал. – 2007. – № 299. – С. 88-90 (0.4 п.л.).

Публикации в других научных изданиях

1. Корнеев, О.В. Иммиграционная политика ЕС: от контроля к регулированию [Текст] / О.В. Корнеев // Навстречу Европе: сборник статей / под ред. Касьяновой А.А. – Томск: Изд-во ТГУ, 2005. – С. 39-47 (0,6 п.л.).
2. Корнеев, О.В. Going together sans papiers: organizational activity of irregular immigrants in Belgium [Текст] / О.В. Корнеев // Сборник докладов международной научно-практической конференции «Иммигранты и этнические диаспоры в региональных политических процессах в Российской Федерации и в зарубежных странах». – Екатеринбург, 2007. – С. 83-92 (1 п.л.).
3. Korneev, O. The EU migration regime and its externalization in the policy toward Russia [Text] / O.V. Korneev // InBev-Baillet Latour Working Paper No.31. – Leuven, 2007. – 24 p. (1.6 п.л.).
4. Korneev, O. V. Extending EU area of freedom, security and justice to its Eastern European Neighbourhood [Text] / O.V. Korneev // ЕС и Россия в XXI веке: материалы международной научно-практической конференции / под. ред. А.Г. Тимошенко, С.М. Юна. – Томск: Изд-во ТГУ, 2008. – С. 100-120 (1.7 п.л.).
5. Korneev, O. Primus inter pares? The EU's justice and home affairs policies in its Eastern European Neighbourhood [Text] / O.V. Korneev // InBev-Baillet Latour Working Paper No.32. – Leuven, 2008. – 30 p. (1.9 п.л.).