

ПРИМОВА Эльмира Неджефовна – к.и.н., ведущий научный сотрудник отдела международного сотрудничества и сравнительного правоведения Научно-исследовательский институт Академии Генеральной прокуратуры РФ (123022, Россия, г. Москва, 2-я Звенигородская ул., 15; primova@inbox.ru)

НЕКОТОРЫЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИММИГРАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЕВРОСОЮЗА

Аннотация. В статье предпринята попытка дать анализ характера и основных направлений иммиграционной политики стран – членов Евросоюза. Обоснован тезис, согласно которому на протяжении последних десятилетий наблюдалась тенденция к постепенному возрастанию значения общей политики регулирования иммиграционных потоков в регион. Главное внимание уделено нормативно-правовым и практическим мерам по интеграции иммиграционной политики в рамки общей внешнеполитической стратегии. Показано, что значительные полномочия в этой сфере сохраняются за государствами – членами ЕС, а сам Евросоюз играет в основном роль координатора действий стран-членов. Иначе говоря, каждая отдельно взятая страна самостоятельно разрабатывает и устанавливает свои собственные принципы, критерии, правила приема иммигрантов.

Ключевые слова: Евросоюз, государства-члены, иммиграция, политика, внешняя политика, безопасность, граница

В современном мире иммиграция превратилась в одну из наиболее острых и трудноразрешимых проблем, с которой сталкивается весь развитый мир, и не в последнюю очередь – страны Евросоюза.

Весьма серьезными проблемами стали беженцы и нелегальная миграция. В условиях все более ускоряющихся процессов глобализации, интернационализации и информационно-телекоммуникационной революции они затрагивают не только сугубо социальную и экономическую, но также демографическую, социокультурную, конфессиональную, политико-культурную и другие сферы общественной жизни. Очевидно, что их невозможно решить усилиями какой-либо отдельно взятой, даже самой крупной страны.

К тому же в условиях, когда европейская интеграция охватывает все новые сферы общественной жизни, а границы между государствами региона во все возрастающей степени перестают играть роль эффективных барьеров, способных препятствовать проникновению нелегальных мигрантов, наркографика, международной организованной преступности и т.д., необходимость разработки общей иммиграционной политики приобретает особую актуальность.

В этой связи следует учесть, что с 19 государствами в Европе и Африке у Европейского союза существуют сухопутные границы. Около двух третей внешних границ сообщества могут считаться «проблемными», причем границы эти постоянно расширяются. Значимость данных процессов и тенденций станет очевидной, если учесть, что иммиграция становится причиной нестабильности и разного рода конфликтов в обществе, все теснее связывая их с проблемами обеспечения национальной безопасности как отдельно взятых стран-членов, так и самого Евросоюза в целом.

Следует отметить, что этот вопрос был включен в Маастрихтский договор, или Договор о Европейском союзе 1992 г., как представляющий общий интерес для всех государств – членов ЕС. Касающиеся его положения получили конкретизацию и дальнейшее развитие в целом комплексе договоров и соглашений – от Амстердамского договора 1997 г. до Лиссабонского договора 2009 г.

Естественно, в условиях отказа от паспортного контроля на внутренних границах стран Шенгенской зоны особую значимость приобрела необходимость контроля и защиты внешних границ. Об этом свидетельствует раздел IV «Визы, убежище, иммиграция и другие направления политики, связанные со свободным перемеще-

нием лиц» Амстердамского договора¹. В нем, в частности, была заявлена установка на превращение Евросоюза в пространство свободы, безопасности и правосудия.

Одновременно провозглашалось, что эта цель достигается наряду с соответствующими мерами по контролю на внешних границах Евросоюза для обеспечения должного контроля за иммиграционными потоками. Было предусмотрено расширение компетенции ЕС в сферах внутренних дел и правосудия, иммиграционной политики, порядка пересечения внешних границ, полицейское и судебное сотрудничество в вопросах борьбы с преступностью, расизмом и ксенофобией и др.²

Немаловажное значение в этом направлении имело осознание необходимости увязывания иммиграционной политики с решением проблем национальной безопасности.

В результате внешнеполитическое измерение стало одним из ключевых элементов иммиграционной политики Евросоюза.

Такая установка получила свое конкретное воплощение в решениях саммитов руководителей государств – членов Евросоюза в Тампере в 1999 г., Лакене в 2001 г., Севилье в 2002 г. и Салониках в 2003 г.

Если предложения о формировании общей для ЕС иммиграционной политики, установлении унифицированных норм и правил приема и интеграции иммигрантов не находили поддержки целого ряда государств-членов, то меры по контролю за потоками иммиграции поддержали большинство государств-членов.

В качестве одного из ключевых направлений деятельности, направленной на противодействие незаконной (нелегальной) иммиграции, рассматривается повышение эффективности охраны внешних границ. В этом плане традиционно приоритетным для Евросоюза остается южное направление иммиграционных потоков, прежде всего Средиземноморский регион – страны Балканского полуострова, Италия, Франция, Испания.

С падением Берлинской стены и распадом СССР остро встал вопрос о нелегальной миграции на восточных границах Евросоюза. По мнению ряда специалистов, через восточные границы на территорию ЕС прибывает больше нелегальных иммигрантов, чем через Средиземное море. Естественно, этот вопрос напрямую затрагивает и Российскую Федерацию, поскольку она стала одним из ведущих транзитных государств.

Такие страны, как Австрия, Германия, Греция, Италия и др., предприняли односторонние меры по укреплению своих восточных и южных границ.

Этот вопрос приобретал все более растущую значимость с развертыванием процесса расширения Евросоюза. В ноябре 2001 г. Еврокомиссия выступила с предложением создать Европейский корпус пограничной охраны (*European border guard*) силами всех государств-членов, который призван патрулировать внешние границы в дополнение к национальным пограничным войскам, не заменяя их. На саммите в Севилье было предложено интегрировать иммиграционную политику во внешнюю политику ЕС для интенсификации переговоров с третьими странами о реадмиссии нелегальных иммигрантов. Предполагалось, что это обяжет правительства третьих стран взять на себя обязательства по приему не только собственных граждан, но и транзитных мигрантов, находящихся в Евросоюзе нелегально.

В феврале 2002 г. Совет Евросоюза принял План глобальных действий против нелегальной иммиграции и торговли людьми. В нем предусматривался комплекс мер, таких как совершенствование визовой политики, регулирование порядка пересечения границ и репатриации и др.³ На основе этого Плана весной 2002 г. Комиссия Евросоюза предложила для обсуждения «Зеленую книгу о репатриации лиц, незаконно проживающих в ЕС»⁴. В ней предлагалось начать дискуссии

¹ Документы Европейского Союза. Т. V. Амстердамский договор, изменяющий договор о Европейском Союзе, договоры, учреждающие Европейские Сообщества, и некоторые относящиеся к ним акты. М., 1999.

² Там же. С. 129-134.

³ Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings in the European Union. 28 February 2002. OJ C 142 of 14 June 2002.

⁴ Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents. COM(2002)175. 10 April 2002.

по вопросу о разработке и принятии мер по реадмиссии иммигрантов на родину в качестве составной части иммиграционной политики, а также интеграции иммиграционной политики во внешнюю политику Евросоюза.

В июне 2002 г. Евросовет утвердил план по совместной охране границ Евросоюза¹. Все бойцы такого отряда должны пройти обучение общим правилам и методам охраны границ. Для реализации этой цели создана Европейская академия пограничных войск.

Экстернализация, т.е. перенос ответственности за контроль над миграцией на страны происхождения и транзита мигрантов, а также выделение восточного направления иммиграционного режима Евросоюза предусмотрены в Гагской программе, принятой на брюссельском заседании Евросовета 4 ноября 2004 г.

Она имела своей целью разработку и реализацию совместных мер Евросоюза и государств-членов по обеспечению основных прав мигрантов в соответствии с Женевской конвенцией 1951 г. и другими международными договорами; по регулированию потоков миграции и контролю внешних границ Евросоюза; усилению борьбы с организованной приграничной преступностью и угрозами терроризма; реализации потенциала Европола и Евроюста и др.²

Принципы и методы борьбы с нелегальной иммиграцией, предложенные в этой программе, получили конкретизацию в нескольких документах Еврокомиссии и планах действий в этой сфере.

В этом смысле заслуживает серьезного внимания «Общая иммиграционная политика Европейского союза: принципы, направления, инструменты». В этом документе ключевое значение имеют следующие установки: визовая политика, облегчающая законопослушным гражданам третьих стран въезд и пребывание в странах ЕС при повышении мер безопасности; совместная охрана общей границы Евросоюза, способная обеспечить безопасность Шенгенской зоны; усиление борьбы с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми; политика репатриации нелегальных иммигрантов и др.³ Результатом целенаправленных действий и переговоров с заинтересованными сторонами стало подписание в 2005–2007 гг. соглашений по данному вопросу с целым рядом стран, такими как Шри-Ланка, Гонконг, Макао, Албания, Босния и Герцеговина, Македония, Черногория, Сербия, Россия и Украина.

В этом вопросе одна из главных проблем состоит в том, чтобы охватить в единую цепочку все, в т.ч. транзитные, страны, вовлеченные в процесс иммиграции.

Как отмечалось в Гагской программе, страны должны «плавно передавать нелегала друг другу до тех пор, пока в итоге он не окажется на родине»⁴.

В противном случае реадмиссия означает перекалывание ответственности с одного государства на другое. Поэтому страны, в которые проникают нелегальные иммигранты, стремятся бороться с незаконной миграцией в самих государствах-донорах и транзитных государствах, используя различные финансовые, экономические и правовые средства.

В июне 2005 г. в Варшаве начало свою работу новое Европейское агентство по управлению оперативным сотрудничеством на внешних границах государств — членов Европейского союза — ФРОНТЕКС (*Frontex*), призванное координировать усилия государств-членов по охране внешних границ и оказывать им помощь в учреждении подразделений пограничных служб. Это стало серьезным шагом в процессе унификации пограничной политики Евросоюза.

Для реализации поставленных целей в рамках ФРОНТЕКС были созданы центральный штаб и 2 постоянно действующих подразделения на южной и восточной границах Евросоюза.

При этом на государства-члены возлагается ответственность за соблюдение кон-

¹ Потемкина О.Ю. Иммиграционная политика Европейского союза: опыт для ЕврАзЭС. Доступ: <http://fillol.livejournal.com/26388.html>

² The Hague programme. Ten Priorities for the Next Five Years. 10 May 2005.

³ A Common Immigration Policy for Europe: Principles, Actions and Tools. Brussels, June 23, 2008.

⁴ Войников В.В. Правовые аспекты миграционной политики ЕС. Текст выступления, подготовленного для IV форума «Диалог цивилизаций». Родос, 27 сентября — 1 октября 2006.

троля в пределах своего участка границы в соответствии с нормами шенгенского законодательства. Эта сфера по-прежнему остается главным образом в компетенции национальных государств.

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»¹. С принятием этого документа была закреплена стратегическая линия ЕС в отношении восточных соседей и, в частности, России в контексте ужесточения иммиграционного режима². Одним из результатов расширения Евросоюза стало фактическое закрытие границ между Евросоюзом и странами СНГ, в т.ч. Российской Федерацией. Новые члены ЕС один за другим вынужденно или добровольно ввели визовые режимы со своими восточными соседями. В то же время целый ряд стран, в т.ч. Российская Федерация, подписали с Брюсселем соглашения о реадмиссии нелегально проникших с их территорий в Евросоюз транзитных мигрантов.

Немаловажное значение в этом плане имеет Европейский пакт по иммиграции и убежищу от 24 сентября 2008 г.

Главную задачу этого пакта его разработчики видели в формировании основ общей политики Евросоюза в области иммиграции и убежища³.

С целью обеспечения эффективного пограничного контроля пакт предусматривает: мобилизацию всех доступных ресурсов для обеспечения эффективности контроля на внешних границах; заключение соглашения о реадмиссии на уровне ЕС или двусторонних соглашений о реадмиссии с соответствующими странами, не входящими в ЕС; введение биометрических виз; выделение ресурсов для *Frontex*, необходимых для выполнения возложенных на него задач; использование современных технических средств для обеспечения эффективного интегрированного управления пограничным контролем на внешней границе ЕС и др.⁴

Важно учесть, что данный пакт не является юридически обязывающим документом, а закрепляет ряд политических договоренностей государств — членов Евросоюза⁵.

Новый импульс проблемам сотрудничества стран Евросоюза при распределении материальных и моральных затрат по приему иммигрантов дали вступление в силу Лиссабонского договора 2009 г. и утверждение Советом Евросоюза новой Стокгольмской программы развития «Открытая и безопасная Европа, которая служит своим гражданам и защищает их», 2010 г.⁶

С декабря 2013 г. заработала единая система наблюдения за границами (*European Border Surveillance System — Eurosur*), действующая в рамках *Frontex*. В ней принимают участие Норвегия, Исландия, Лихтенштейн и Швейцария, которые не входят в ЕС. Великобритания и Ирландия в работе этой системы участвовать отказались. В ее задачу входит слежение за внешними границами ЕС с помощью спутников, беспилотников и других высокоточных инструментов.

Евросоюз определяет основные задачи системы так: во-первых, сокращение числа нелегальных мигрантов, попадающих в ЕС необнаруженными; во-вторых, уменьшение числа жертв среди нелегальных мигрантов за счет увеличения числа спасаемых на море; в-третьих, укрепление внутренней безопасности ЕС в целом путем содействия предотвращению трансграничной преступности⁷.

В результате принятия этих и ряда других документов иммиграционная политика

¹ <http://www.dissland.com/catalog/>

² European Commission Communication on Applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South Eastern Regions Neighboring the European Union. Brussels, 16.05.2007.

³ Европейский пакт по иммиграции и убежищу от 24 сентября 2008 г. Доступ: <http://soderkoping.org.ua/page30960.html>

⁴ Там же.

⁵ <http://demoscope.ru/weekly/2008/0351/mir01.php#15>

⁶ The Stockholm Program — An Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens. — *Official Journal*. 2010. С. 115.

⁷ «Большой брат» начал патрулировать границы ЕС. 10 декабря 2013. Доступ: <http://www.ridus.ru/news/150969>

Евросоюза превратилась в самостоятельное комплексное направление его политической стратегии.

Тем самым создается возможность использования внешнеполитических инструментов для укрепления режима внутренней безопасности.

Однако несмотря на то что по Амстердамскому договору иммиграционная политика была изъята из исключительной компетенции национальных государств и перенесена на наднациональный уровень, Еврокомиссия не обладает преимущественными полномочиями в формировании законодательства в данной сфере. Значительные полномочия в этой сфере сохраняются за государствами — членами ЕС, а сам Евросоюз играет в основном роль координатора действий стран-членов. Иначе говоря, миграционная политика большей частью остается в компетенции национальных правительств стран — членов Евросоюза. Каждая отдельно взятая страна самостоятельно разрабатывает и устанавливает свои собственные принципы, критерии, правила приема иммигрантов. Важно учесть, что трудности в этой весьма чувствительной сфере не в последнюю очередь объясняются нежеланием национальных государств отказаться от своего суверенитета. Естественно, каждое отдельно взятое государство Евросоюза стремится сохранить за собой как можно более широкий круг полномочий в сфере регулирования иммиграционных потоков.

Этими и другими связанными с ними факторами объясняется тот факт, что правовое регулирование миграционной политики в ЕС осуществляется на двух уровнях: это законодательство стран, входящих в состав ЕС, и нормативные документы ЕС. Здесь, как и в других ключевых сферах, используется принцип субсидиарности, согласно которому предметы ведения разделены между институтами национального и наднационального уровней.

Существенный рост потока беженцев и нелегальных иммигрантов сначала из Туниса, а затем из других стран Северной Африки в условиях так называемой Арабской весны 2011 г. показал изъяны иммиграционной политики Евросоюза. Эта проблема приобрела такую остроту, что руководство Еврокомиссии по требованию Италии, Франции и Греции было вынуждено признать возможность временного восстановления пограничного контроля в зоне действия Шенгенского соглашения.

PRIMOVA Jel'mira Nedzhefovna, Cand.Sci.(Hist.), Leading Researcher of the Department of International Cooperation and Comparative Jurisprudence, Research Institute of Academy of the Prosecutor General's Office of the Russian Federation (15, 2nd Zvenigorodskaya St, Moscow, Russia, 123022; primova@inbox.ru)

SOME LEGAL FRAMEWORKS OF THE EU IMMIGRATION POLICY

Abstract. *The article attempts to analyze the nature and the main trends of the immigration policy of EU member states. The author justifies the thesis, according to which in the past decades there has been a trend towards gradual increase in the values of the general policy of regulation of immigration to the region. The main attention is paid to the legal and practical measures for the integration of immigration policy into the framework of common foreign policy. The author shows that significant powers in this area are reserved by the member states, and the EU itself plays mainly a coordinating role in the actions of the member states. In other words, each country develops and sets its own principles, criteria, rules of admission of immigrants.*

Keywords: *EU member states, immigration, politics, foreign policy, security, border*
