

На правах рукописи

СЫЧУГОВА Юлия Александровна

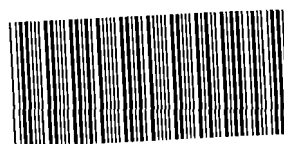
**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В СФЕРЕ МИГРАЦИИ**

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата политических наук по специальности
23.00.04 – политические проблемы международных
отношений, глобального и регионального развития

6 МАР 2013

МОСКВА
2013



005050448

Работа выполнена на кафедре политологии и политической философии
Дипломатической академии МИД России

Научный руководитель: Иванов Олег Петрович
доктор политических наук, профессор

Официальные оппоненты: Штоль Владимир Владимирович
доктор политических наук, профессор

Сенокосов Алексей Георгиевич
кандидат исторических наук

Ведущая организация: Институт Европы РАН

Защита состоится « 4 » марта 2013 г. в 12:00 часов на заседании диссертационного совета Д 209.001.01 в Дипломатической академии МИД России по адресу: г. Москва, ул. Остоженка, д. 53/2.

С текстом диссертации можно ознакомиться в библиотеке Дипломатической академии МИД России по адресу: Москва, ул. Остоженка, д.53/2.

Автореферат разослан « 1 » февраля 2013 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета
доктор политических наук



С.С. Жильцов

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность исследования обусловлена возрастанием важности проблемы миграции в ходе реализации внешнеполитического курса Российской Федерации и Европейского Союза.

В ранее опубликованной научной литературе затрагивались только отдельные аспекты миграционной политики и миграционного сотрудничества. В этой связи существует необходимость в систематическом комплексном анализе проблемы. Расширение ЕС на восток и как следствие, разрастание институциональных механизмов экспансии европейских интересов в регионы, находящиеся в сфере национальных приоритетов Российской Федерации, затяжной кризис европейской миграционной политики, спровоцированный событиями в арабском мире – все это делает тему диссертационного исследования актуальной и важной с точки зрения формирования миграционной стратегии Российской Федерации.

Миграция – не только термин, характеризующий движение людских ресурсов, но и политика государств всего мира, нацеленная на нахождение баланса между жестким правовым контролем миграционных процессов и экономическими потребностями стран в привлечении трудовых ресурсов. Политика управляемой миграции является важнейшим общественным регулирующим механизмом для преодоления вызовов, порожденных внутренними демографическими изменениями и глобализацией. Миграция из разряда социально-экономических явлений перешла в разряд политических. В связи с этим понимание взаимосвязи политических процессов и миграции, а также выявление сущности, характера и направленности их взаимодействия становится необходимым элементом достижения национальной и региональной безопасности.

В последние годы последствия миграции все больше становятся проблемой, иногда угрозой безопасности личности, общества, государства. Миграция привела к серьезным изменениям как в странах, из которых мигран-

ты уезжают, так и в странах, куда они приезжают. В принимающих странах начала набирать силу ксенофобия. Миграция и проблемы ее регулирования стали темой острых политических дискуссий, что повышает необходимость изучения данной проблемы. Возрастает необходимость разработки общего для всех стран ЕС подхода с целью эффективного управления миграцией, в том числе предотвращения ее негативных последствий.

Также стоит отметить, что 14 июня 2012 года Президентом России В.В. Путиным была одобрена Концепция миграционной политики Российской Федерации – первого документа такого рода, что подтверждает возрастающую роль миграционной политики в общественно-политических механизмах российского государства.

Объектом исследования является сфера миграционного взаимодействия между Российской Федерацией и Европейским Союзом.

Предмет диссертации – механизмы политического диалога Российской Федерации и Европейского Союза в сфере миграции.

Цель исследования: выявить проблемы и тенденции формирования миграционной политики Российской Федерации и Европейского Союза в условиях глобализации.

Автором поставлены **задачи**, обеспечившие достижение цели исследования:

- Обосновать необходимость изучения миграции средствами политической науки.
- Оценить общий подход ЕС к миграционному партнерству с внешними субъектами.
- Раскрыть суть основных практических механизмов многостороннего взаимодействия России и Евросоюза в миграционной сфере.
- Оценить степень результативности данного сотрудничества.
- Выявить глубинные интересы России и ЕС в ходе реализации безвизовой инициативы.

- Оценить возможности установления безвизового режима Россия – ЕС.

- Выработать рекомендации для органов исполнительной власти Российской Федерации по вопросам двусторонних отношений России и Евросоюза в сфере миграционной политики.

Научная новизна диссертации заключается в том, что:

- Проанализированы с позиции интересов Российской Федерации основные подходы Евросоюза к миграционному партнерству с внешними субъектами.

- Обобщены и оценены проблемы, перспективы, основные направления и институциональные рамки сотрудничества России и Европейского Союза в сфере миграции.

- Выявлена причина ограниченной возможности ЕС проводить скоординированную миграционную политику государств-членов, которая заключается в сложности взаимодействия между национальным и наднациональным уровнем ЕС по вопросам миграционной политики.

- Выделены политические аспекты влияния интеграционных инициатив ЕС в сфере миграции как механизмов, позволяющих расширить сферу влияния Евросоюза на государства-участников СНГ и Калининградскую область.

- Доказано, что «Дорожные карты общих пространств Россия – Евросоюз» были выработаны с целью компенсации неопределенности в отношениях России и ЕС.

- Оценены перспективы и проблемы на пути установления безвизового режима Россия – Европейский Союз.

Теоретико-методологической основой диссертации стали методы научного анализа и системного подхода, которые применяются в современных политологических и социологических исследованиях. Междисциплинарный характер проблемы обуславливает применение комплекса различных методов исследования на основе системного подхода к международным от-

ношениям, сравнительного анализа и других методов, обеспечивающих получение результатов, объективно отражающих современное состояние исследуемой проблемы, позволяющих сформировать прогноз развития политической составляющей миграции. В исследовании использовался нормативно-ценностный подход, что позволило оценить значение миграционных процессов как политических явлений. Источниками данных явились международные документы, материалы научно-практических конференций по теме исследования, семинаров, парламентских слушаний, статистические данные, доклады международных организаций (Еврокомиссия, Отдел народонаселения ООН, Международная организация по миграции, Управление верховного комиссара ООН по делам беженцев). Разработку понятийного аппарата миграционной теории осуществили ведущие специалисты в области миграционной науки: Ю.Е. Братский, М.Б. Денисенко, Ю.Г. Ефимов, Ж. А. Зайончковская, В. А. Ионцев, В.П. Мошняга, Л. Л. Рыбаковский, Б. С. Хорев, Т.Н. Юдина¹.

В современной отечественной науке существуют различные определения миграции, в которых акцентируется внимание на разных аспектах этого социально-экономического явления. Наиболее точно современное понимание данного явления отражает определение Л. Л. Рыбаковского. Исследователь определяет миграцию, как любое территориальное перемещение, совершающееся между различными населенными пунктами одной или нескольких административно-территориальных единиц независимо от продолжительности, регулярности и целевой направленности данных передвижений.

¹ Денисенко М. Б., Ионцев В. А., Хорев Б. С. Миграциология - М.: Издательство МГУ, 1989; Юдина Т. Н. Социология миграции: к формированию нового научного направления. - М.: МГСУ, 2004; Зайончковская Ж.А., Фроńska Ю.Ф., Тюрюканова Е.В. Рабочая миграция в Россию: что дальше. М.: МАКС Пресс, 2011; Рыбаковский Л. Л. Миграция населения: Прогнозы, факторы, политика. - М.: Статистика, 1987; Ефимов Ю.Г. Политическая миграциология: миграционные процессы в контексте политологических проблем. - М.: АНМИ, 2005.

Степень изученности проблемы. Основной массив исследований по выбранной теме связан с изучением социально-политических, социально-экономических, социально-трудовых проблем миграции.

Вопросы проблем миграции в современном политическом процессе рассмотрены в работах В.В. Боженко, Ю.А. Борко, О.В. Буториной, Ю.Е. Братского, М.М. Бирюков, М.Б. Денисенко, Ю.Г. Ефимова, Ж.А. Зайончковской, Т.В. Зверевой, В.А. Ионцева, П.А. Калининченко, В.П. Мошняги, О.Ю. Потемкиной, О.С. Чудиновских, М.Л. Энтина; Brettel C., Hillfield F., Brady H., Papademetriou D., Collet E., Castles S., Cassarino J., Desmond K., Gamlen, K., Miller M¹.

Следует отметить исследователей, изучающих международные процессы, представителей научной школы Дипломатической академии МИД РФ: Е. П. Бажанов, Н.Е. Бажанова, Ю.П. Бойко, А.Г. Задохин, Т.А. Закаурцева, О.П. Иванов, Т.Н. Мозель, В.М. Татаринцев, В.В. Штоль, А.Д. Шутов; а также работы М.Б. Денисенко, И.В. Ивахнюк, А.В. Торкунова². Публикации

¹ Боженко В.В. Демографический фактор расширения Европейского Союза. - М.: Экон-информ, 2011.; Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. - М.: Научная книга, 2010. Борко Ю.А., Буторина О.В. Расширение Европейского Союза и Россия. - М.: Деловая литература, 2006.; Ж.А. Зайончковская, Фропнская Ю.Ф., Тюрюканова Е.В. Рабочая миграция в Россию: что дальше. М.: МАКС Пресс, 2011.; Денисенко М.Б., Харасва О.А., Чудиновских О.С. Иммиграционная политика в Российской Федерации и странах Запада. - М.: ИЭПП, 2003.; Денисенко М. Б., Ионцев В. А., Хорев Б. С. Миграциология. - М.: Издательство МГУ, 1989.; Борко Ю.А., Буторина О.В. Расширение Европейского Союза и Россия. - М.: Деловая литература, 2006.; Братский Ю. Е., Мошняга В. П. Миграционные процессы и миграционная политика. - М.: Наука, 1994., Калининченко П.А. Россия и Европейский Союз: двусторонняя нормативная база взаимоотношений. - М.: Элит, 2011., Энтин М. Л. Введение безвизового режима в отношениях между Россией и Европейским союзом: от утопии к действительности. - М.: Международные отношения, 2005.; Brettel C., Hillfield F. Migration Theory. New York: Routledge, 2000. Brady H. EU Migration Policy: An A-Z. London: Centre for European Reform, 2008.; Papademetriou D. Reflections on Managing Rapid and Deep Change in the Newest Age of Migration. Washington D.C.: Migration Policy Institute, 2003.; Collet E. Best Practices and Challenges of Migration around Europe. New York: International organization on migration, 2011.; Castles S., Miller M. Age of migration: International Population Movements in the Modern World, London: Palgrave Macmillan, 2009.; Cassarino J. Readmission Policy in the European Union. Brussels: European Parliament, 2010.; Desmond K. The Liberty of Strangers. Making the American Nation. New York: Oxford University Press, 2005.; Faist T., Eite A. The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2007. Gamlen, K. Marsh Migration and Global Governance. London: Edward Elgar Publishing, 2011.

² Бажанов Е.П., Бажанова Н.Е. Актуальные проблемы международных отношений. Избранные труды в трех томах. 3-е изд. - М.: Научная книга, 2002.; Бажанов Е.П., Бажанова Н.Е. Международные отношения в XXI веке. - М.: Восток-Запад, 2011.; Мозель Т.Н. Теоретические основы международных отношений. - М.: Научная книга, 2000., Иванов О.П. Внешняя политика и дипломатия Российской Федерации. - М.: Восток-Запад, 2010., Бойко Ю.П. Идеология национальной интеграции современной России. Монография / ДА МИД России. - М., 2007., Татаринцев В.М. Двусторонние отношения России со странами СНГ. - М.: Восток-Запад, 2011., Задохин А. Г. Внешняя политика России: национальное сознание и национальные интересы. - М., Тегеран. 2004., Громыко Ал.А. Иммиграция, мультикультурализм и исламский экстремизм в Европе. Глава 15 часть IV в монографии «Безопасность Европы серии Старый свет — новые времена». М: Весь Мир,

данных авторов дали возможность увидеть иммиграционный процесс в глобальной международной среде. Разнообразные подходы к исследуемой теме отражены в материалах научно-практических конференций, семинаров и, заседаний «круглых столов», посвященных проблемам современных миграционных процессов¹.

Анализ литературы по теме диссертационного исследования показал, что, несмотря на достаточное количество научных работ по отдельным темам настоящей диссертации, в современной отечественной и зарубежной науке до сих пор не провели комплексный научный анализ данной проблемы, предоставил систематизированную картину политического диалога России и ЕС в сфере миграции.

Существует необходимость всестороннего изучения общего подхода ЕС к миграционному партнерству с внешними субъектами, основных практических инструментов взаимодействия России и Евросоюза в миграционной сфере, а также причин сегодняшней невозможности немедленного установления безвизового режима Россия – ЕС.

Источниковую базу исследования составили статистические данные, официальные документы, доклады международных организаций. Документы Еврокомиссии (Глобальный подход ЕС к миграции, 2005 г., доклады Еврокомиссии за 2010, 2011, 2012 гг.), национальные и законодательные акты ЕС

2011; Ивахнюк И.В. Перспективы миграционной политики России: выбор верного пути. М.: МАКС Пресс, 2011.

¹ См.: Киселёва Е.В. Переговоры о введении безвизового режима между Российской Федерацией и Европейским союзом // Актуальные проблемы современного международного права: материалы Межвуз. науч.-практ. конф., М., 20-21 апреля 2007 г. / отв. ред. А.А. Капустин. А. Ф. Ананидзе. - М.: Юрид. лит. 2008. - С. 204-218.; Потемкина О.Ю. Политика Европейского Союза в сфере интеграции мигрантов. Материалы международной научной конференции, 1.06.2011 находилось в Интернете по адресу: <http://www.lawinrussia.ru/blogs/olga-potemkina/2011/06/01/politika-evropeiskogo-soyuz-a-v-sfere-integratsii-immigrantov>; Россия и Европейский Союз в мировой политике : материалы междунар. конференций / под ред. М.Л. Энтина ; МГИМО(У) МИД России, Европейский учебный ин-т. – М. : Гриф и К, 2011. – 315 с.; Giovannelli C. Trends in International Migrant Stock: The 2008 Revision. - United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Migration Section, Eighth Coordination Meeting On International Migration. - New York, 16-17 November 2009.; Gnisci D. West African Mobility and Migration Policies of OECD Countries, West African Studies series. Geneva: OECD Secretariat, 2008.

(Соглашения между государствами ЕС и Российской Федерацией о реадмиссии, соглашения между ЕС и третьими странами в сфере миграции, директивы, конституции), отчеты отдела народонаселения ООН, доклады, статистические данные международной организации по миграции (МОМ), отчеты Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев), данные Федеральной миграционной службы (ФМС России), научные источники, правовые и нормативно-законодательные акты по миграции. В работе проанализированы такие документы как Шенгенское соглашение (1990 г.), Дублинская конвенция (1990 г.), Маастрихтский договор (1992 г.), Европейская конвенция о гражданстве (1997 г.), Европейская конвенция (2003 г.), «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия (2005 г.), Соглашение между Российской Федерацией и европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза (2006 г.).

Основные положения, выносимые на защиту.

- В первое десятилетие XXI века наблюдается политизация миграционных процессов. Мировой политический процесс определяется миграционными волнами, порождая дополнительное напряжение в осуществлении государством и его институтами функции поддержания как внутренней, так внешней национальной безопасности за счет обеспечения целостности общества.
- Европейский Союз нуждается в скоординированной миграционной политике. В тоже время, он ограничен в возможностях ее проведения, так как у ЕС отсутствует механизм консолидированного рассмотрения возникающих миграционных проблем.
- Политика Евросоюза перестала эффективно реагировать на возникающие проблемы в сфере миграции в условиях усиления процессов глобализации. Происходит замена национального уровня принятия решений наднациональным, который не в состоянии решить современные проблемы миграции, перед лицом которых оказался ЕС. Например, Средиземноморский миграцион-

ный кризис, рост националистических настроений у коренного европейского населения по отношению к мигрантам.

- Политической основой интеграционных инициатив ЕС в сфере миграции является стремление Евросоюза расширить сферу своего влияния на государства-участники СНГ, а также Калининградскую область Российской Федерации.

- Так называемая «Дорожная карта» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, не является эффективным инструментом российско-европейской политики в области миграции. Реализация «Дорожной карты» позволяет лишь компенсировать определенные правовые пробелы в отношениях между Россией и Европейским Союзом. Существующая «Дорожная карта» не является эффективной.

- Трудности с введением безвизового режима Россия – ЕС проявляются в незавершенности формирования ЕС (различные внешне- и внутривнутриполитические экономические проблемы), сосредоточенность Евросоюза на внутренних интеграционных процессах, а также несовершенство российской законодательной базы в сфере интеграции мигрантов.

Практическая значимость. Результаты исследования могут быть использованы для дальнейшего изучения проблемы миграции, а также в качестве учебного пособия при чтении курсов по проблематике отношений России и ЕС в сфере миграции.

Некоторые результаты исследования нашли свое практическое применение во время участия автора в рабочих группах в рамках Диалога Россия – ЕС по вопросам миграции.

Результаты исследования были использованы при выработке ряда положений внешней миграционной стратегии Российской Федерации (одобрена Президентом РФ 14 июня 2012 года) и общей стратегии развития отношений между Российской Федерацией и Европейским Союзом.

КРАТКОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура работы обусловлена целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографии и приложения.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования; дается описание степени ее научной разработанности; определяется цель и задачи исследования; излагаются методологическая и теоретическая основа исследования; характеризуются источники; обосновывается научная новизна и практическая значимость работы; излагаются положения, выносимые на защиту; описывается структура работы.

Глава I. Общий подход Евросоюза к миграционному партнерству с внешними субъектами. В этой части работы автор оценивает степень вовлеченности феномена миграции в современный политический процесс, рассматривает понятие миграции в данном контексте.

Автор определяет сущность политического аспекта понятия «миграция», опираясь на работы известных отечественных исследователей в области миграции, определивших связь миграционных процессов с текущими политическими реалиями. Отдельный параграф данной главы посвящен исследованию трансформации понятия «миграция» в контексте современного политического процесса, приводятся аргументы в пользу необходимости выделения специальной области политологического знания, на основе которого процесс построения и реализации миграционных политик государств будет более эффективным.

Одним из примеров реализации политики ЕС в сфере миграции является европейская инициатива, получившая название – Глобальный подход ЕС к миграции. Автор дает оценку эффективности указанной инициативы, с точки зрения российско-европейского сотрудничества по этому вопросу.

Автор проводит анализ консолидированного подхода Евросоюза к сотрудничеству в сфере миграции с различными международными акторами. Основные проблемы для ЕС в сфере миграции на сегодняшний день, по мнению автора исследования заключаются в следующем: во-первых, это отсутствие консолидированного подхода государств-членов ЕС в вопросе управления миграционными потоками; во-вторых, неконтролируемые потоки нелегальных мигрантов, спровоцированные событиями в Арабском мире; в-третьих, объективное несовершенство правового поля по регулированию вопросов миграции; в-четвертых — доминирование ограничительных мер в борьбе с потоками нелегальных мигрантов; в-пятых, угроза существующему Шенгенскому соглашению.

В первой главе автор выявляет причины возникновения и эскалации миграционного кризиса у южных границ Европы, а также последствия этого кризиса для ЕС. Острота проблемы нелегальной миграции для ЕС резко обострилась с началом событий в арабском мире. Свержение политических режимов привело не к стабилизации обстановки внутри стран, а, напротив, к исходу во внешний мир десятков тысяч человек, бегущих от нестабильности. Военная операция в Ливии дала дополнительный толчок «миграционному цунами» в Европу. Автор дает оценку масштабу и влиянию средиземноморского миграционного кризиса на стратегию последующего развития миграционной политики ЕС, кризис которой стал угрозой дальнейшего существования Шенгенского пространства.

Также в этой части работы автор оценивает проект «Восточное партнерство» — новую инициативу ЕС в продолжение Европейской политики соседства — одной из главных целей которой, явилось создание вдоль восточной границы расширенного ЕС «кольца друзей», то есть постсоветских республик, ориентированных на европейские ценности и модели экономического и политического устройства. Автор рассматривает данную инициативу с точки зрения возможного ущерба российским интересам на постсоветском пространстве. Для России, по мнению автора, «Восточное партнерство»

можно отнести к категории инициатив, предпринимаемых Европой для реализации идеи «всесторонней европеизации».

Глава II. Практические механизмы взаимодействия Россия – Европейский Союз в сфере миграции. Эта часть работы посвящена исследованию и анализу правовых и практических инструментов российско-европейского сотрудничества в сфере миграции. В этой главе автор проводит анализ правовой основы взаимоотношений России и Европейского Союза – Соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС и оценивает последствия заключения данного соглашения для Российской Федерации. Также диссертант анализирует перспективу заключения Нового базового соглашения, с целью обновления договорно-правовой базы российско-европейского сотрудничества учитывая также факт присоединения Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО).

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС (СПС) было подписано 24 июня 1994 года на острове Корфу (Греция). Оно было заключено сроком на 10 лет с последующей ежегодной автоматической пролонгацией, если ни одна из сторон не будет заявлять о его денонсации. На тот момент Россия не была готова к развитию столь масштабного партнерства с ЕС, которое предлагало СПС. В российской научной литературе принято утверждать, что Соглашение о партнерстве и сотрудничестве явилось уступкой России интересам Сообщества в ущерб собственным интересам. Следует отметить, что вопросы миграции и развития отдельным вектором в СПС не значатся. Причиной этому, по мнению автора, является тот факт, что изначально целью СПС не было формирование основы для комплексного сотрудничества Сторон.

Автор также подробно останавливается на функции концепции четырех общих пространств Россия – ЕС, в контексте реализации миграционного измерения внешней российско-европейской политики. В рамках данного пространства происходит основной диалог по вопросам миграции, либерализации визового режима и практическая работа по подписанию исполнитель-

ных протоколов к Соглашению Россия – ЕС о реадмиссии. Потенциал «Дорожной карты» по общему пространству свободы, безопасности и правосудия, по мнению автора, еще не реализован полностью. Вместе с тем, анализ данного документа, в частности блока «Свобода» позволил автору сделать вывод, что «Дорожная карта» не подталкивает к практическим шагам в сфере миграции, не является рабочей программой миграционного партнерства России и ЕС, не определяет сроки осуществления предложенных идей. Существующая «Дорожная карта» не выполняет практические полезные функции в вопросе реализации миграционной политики ЕС.

Впервые в научной литературе, в данной главе анализируется новый политический процесс ЕС – Построение миграционных партнерств. В ходе реализации этой инициативы напрямую затронуты стратегические интересы России. Автор дает подробную оценку проблемам и перспективам взаимодействия России и ЕС в рамках Пражской Министерской конференции «Построение миграционных партнерств» (ПМП). Инициатива «Построение миграционных партнерств» является для ЕС составляющей его «Восточного направления» европейской политики соседства. Его цель заключается в расширении влияния и увеличения присутствия на всем постсоветском пространстве, постепенно охватывая Центрально-Азиатский регион, конкретно – Казахстан, Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан.

Кроме того, в данной главе автор дает оценку реализации Пражской декларации – основополагающего документа проекта Построение миграционных партнерств. По мнению автора, проект ПМП не является эффективным практическим механизмом реализации тех целей, которые заявлены в плане его действий. Это лишь очередная политизированная структура ЕС, препятствующая реализации законных интересов Российской Федерации в отношении данного региона (Восточная Европа). Автор оценивает степень влияния Проекта построение миграционных партнерств на баланс сил в регионе Восточной Европы – площадки столкновения интересов России и ЕС.

Глава III. Перспективы развития партнерства России и Европейского Союза в сфере миграции. В заключительной части работы автор дает прогноз дальнейшим перспективам сотрудничества России и Евросоюза в сфере миграции.

Для реализации эффективной национальной и глобальной миграционной политик и Российская Федерация и Европейский Союз в равной мере заинтересованы в сотрудничестве друг с другом. Крайне важным, по мнению автора, является оценка и анализ основных интересов, которые Стороны преследуют в процессе сотрудничества.

Во-первых, Россия, как и Европа, испытывает потребность в квалифицированной рабочей силе, признавая влияние миграционных потоков на экономический климат и демографическую ситуацию в стране. Россия лишь только переходит к селективному подходу в части привлечения мигрантов, опыт ЕС в этой области крайне важен для нашей страны.

Во-вторых, Российская Федерация и Европейский Союз заинтересованы в выстраивании партнерских отношений друг с другом, так как обе Стороны имеют одинаковые проблемы в сфере миграции и признают необходимость выстраивания взаимовыгодных отношений со странами-донорами и странами-реципиентами.

В-третьих, Евросоюз крайне заинтересован в заключении реадмиссионных соглашений, как с государствами-членами ЕС, так и с третьими странами. Возвращение нелегальных мигрантов требует больших финансовых вливаний, которые обременяют бюджет Евросоюза;

В 2002 году МИД России начал работу по либерализации визовых отношений Россия – ЕС. В августе 2002 года Президент РФ Владимир Путин направил председателю Комиссии европейских сообществ (КЕС) и главам государств-членов Европейского союза личные послания по проблематике жизнеобеспечения Калининградской области в свете расширения Евросоюза.

Автор проводит детальную оценку процессу имплементации безвизовой инициативы Россия – ЕС, подробно останавливаясь на причинах стагна-

ции данного процесса и возможных путях решения данного вопроса. Важной компонентой такой оценки является анализ Соглашения между Российской Федерацией и европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза 2006 года, которому посвящен один из параграфов главы работы.

Автор оценивает перспективы последующей реализации новой инициативы России и ЕС в сфере миграции – Диалога Россия – ЕС по вопросам миграции, который был учрежден в 2011 году, при непосредственном участии автора исследования. Целью данной инициативы являются совместные действия России и ЕС по части реализации эффективной миграционной политики, обмен опытом и проведение совместных консультаций по вопросам, посвященным противодействию нелегальной миграции, содействию легальной миграции, международной защиты и других. Однако, учитывая сильную диверсификацию существующих механизмов, регулирующих миграцию, которыми располагают Россия и ЕС, можно предположить, что Диалог Россия – ЕС по вопросам миграции является лишь площадкой для обмена мнениями и опытом Сторон по некоторым миграционным вопросам. Диалог этот изначально не может быть построен на паритетных началах, в виду того, что по большому числу вопросов Россия не имеет возможности выстраивать свою миграционную политику в соответствии с нормами, процедурами и стандартами принятыми в развитых странах. Так, в России имеются большие прорехи в системе предоставления убежища – отсутствуют специализированные центры для содержания мигрантов.

По мнению автора, Россия и Евросоюз по вопросу миграции находятя в одинаковой ситуации. Стороны сталкиваются с похожими проблемами в вопросах миграции, интеграции, ассимиляции, диалога культур, роста этнической преступности и многого другого. Российский опыт сосуществования различных религий, культур, рас, может оказаться полезным для европейских коллег, где совсем недавно, на самом высоком уровне заговорили о кризисе мультикультурализма.

Также в этой главе автор рассматривает и анализирует Соглашение о реадмиссии Россия – ЕС исходя из той степени обремененности, которое оно может нести по части исполнения его положений Российской Федерацией, а также оценить возможную выгоду от его реализации. И для России и для ЕС реадмиссия явление относительно новое. Первое упоминание о реадмиссии в российском праве связано с Соглашением о партнерстве и сотрудничестве Россия – ЕС (СПС), которое в ст. 84 определяет, что «Стороны сотрудничают с целью предотвращения противоправной деятельности, в частности, нелегальной иммиграции и нелегального присутствия граждан одной Стороны на территории другой Стороны, принимая во внимание принцип и практику реадмиссии». Первое в своей истории соглашение о реадмиссии Россия заключила в 2003 году с Литвой. Вместе с тем термин «реадмиссия» устоялся только в международных актах России. Внутригосударственное законодательство РФ, даже после внесения изменений, вызванных заключением Соглашения о реадмиссии с ЕС, в основном продолжает оперировать привычными терминами «депортация» и «выдворение». Помимо ЕС, Россия заключила соглашения о реадмиссии с Украиной, Вьетнамом, Узбекистаном и продолжает переговоры о заключении аналогичных договоров с другими странами ближнего и дальнего зарубежья.

Особой оценки и внимания, по мнению автора диссертации, требуют обязательства для России, связанные с реализацией Соглашения о реадмиссии Россия – ЕС.

Во-первых, реализация процедуры реадмиссии как меры государственного принуждения требует значительных расходов, связанных с выявлением лиц, подлежащих реадмиссии, их задержанием, документальным обеспечением, содержанием в специальных учреждениях, передачей принимающему государству.

Во-вторых, Россия, являясь для многих мигрантов транзитным государством, не имеет соответствующих соглашений о реадмиссии с соседними государствами - "донорами" нелегальных мигрантов (КНР, страны Азии), по-

этому дальнейшая передача таких граждан значительно затруднена, а с учетом имеющегося безвизового режима с государствами - участниками СНГ – невозможна. Нежелание государств - основных "поставщиков" нелегальных мигрантов заключать соглашения о реадмиссии вполне понятно – это колоссальные финансовые вливания.

Направленность миграционных потоков в Европу от южных границ через западные, влечет необходимость значительных расходов Российской Федерации на транспортировку нелегалов через огромную территорию, что ложится на федеральный бюджет. Соблюдение прав человека в процессе реализации подобных соглашений также требует дополнительных организационных и материально-технических расходов.

Чтобы Соглашение о реадмиссии было выгодным для России, по мнению автора, необходимо вести активный переговорный процесс не с государствами, которые будут возвращать мигрантов Российской Федерации, а со странами, куда будем возвращать их наша страна, то есть с государствами Закавказья, Центральной и Восточной Азии.

Автор считает возможным предложить следующие рекомендации для органов исполнительной власти по широкому спектру вопросов двусторонних отношений России и Евросоюза в части реализации эффективной миграционной политики, способной оперативно реагировать на возникающие мировые вызовы и угрозы, а именно, такие как:

1. Необходимо постоянно модернизировать нормативную базу существующих политико-правовых основ взаимодействия России и ЕС в сфере миграции. В частности, в рамках реализации Соглашения Россия – ЕС о реадмиссии необходимо сформировать рабочие группы и вести активный переговорный процесс не с государствами, которые будут возвращать мигрантов России, а со странами, куда будет возвращать их Россия. Соглашение о партнерстве и сотрудничестве следует пересмотреть с учетом добавления блока, посвященного вопросам регулирования миграции и последующего вступления России в ВТО.

2. В части заключения Нового базового соглашения Россия – ЕС конкретизировать практические инструменты сотрудничества в сфере миграции, а также выработать меры, направленные на эффективную реализацию данных инициатив. В частности, выделить вопросы миграции в отдельный блок Нового базового соглашения.

3. В отношении учреждения безвизового диалога Россия – Евросоюз стоит сформулировать и ввести в оборот понятие «Безвизовая стратегия», под которой будет пониматься совокупность мер и стратегических целей, направленных на установление безвизового режима между Российской Федерацией и государствами Евросоюза, а также оценку положительных и отрицательных аспектов безвизового режима.

4. Учредить эффективные интеграционные инициативы России в сфере миграции на пространстве СНГ, создать необходимую техническую и материальную базу для их практической реализации с целью укрепления позиций Российской Федерации на данном ключевом внешнеполитическом направлении.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение диссертации на основании проведенных в рамках данного диссертационного исследования анализа содержания, целей и задач, сделаны следующие выводы:

1. Понятие миграции стоит рассматривать не только как процесс движения трудовых ресурсов, но и как отдельное направление политики государств на мировой арене. Отраслевые диалоги, существующие в рамках взаимодействия в сфере миграции, являются инструментами реализации данной политики. В первом десятилетии XXI века происходит политизация миграционных процессов. Миграция в условиях глобализации вышла на новый уровень структуры принятия внешнеполитических решений. Она стала полем столкновения ключевых интересов государств, затрагивающих вопросы безопасности и целостности границ, сохранения национальной идентич-

ности населения государств, участвующих в данном процессе, обеспечения стабильного развития экономики этих государств.

2. Непосредственной причиной начала программы «Восточное партнерство» стала Европейской политики соседства, которая мешала углублению сотрудничества с восточными соседями «Европейского Союза». Сдержанная позиция России по вопросу Восточного партнерства обусловлена тем, что этот проект направлен на ближайших соседей России, имеющих интеграционные обязательства в рамках СНГ, ОДКБ, Таможенного союза, и входящих в зону стратегических интересов нашей страны.

5. Существующее Соглашение о партнерстве и сотрудничестве между Россией и Евросоюзом не отражает современных потребностей сторон в области реализации эффективной миграционной политики. Механизмы управления сотрудничеством и новые формы взаимодействия между Россией и ЕС, приходящие на смену тем, которые перечислены в стремительно устаревающем Соглашении о партнерстве и сотрудничестве, пока не отработаны.

6. Необходимо пересмотреть некоторые положения СПС. В частности, вступление России во Всемирную Торговую Организацию делает излишним прописывание в новом тексте примерно 70% экономических договоренностей, присутствующих в тексте действующего соглашения. Новое базовое соглашение должно учитывать специфику существующих глобальных миграционных тенденций и содержать нормы, регулирующие меняющиеся отношения России и ЕС.

7. Потенциал «Дорожной карты по общему пространству свободы, безопасности и правосудия» не реализован полностью. Вместе с тем, анализ данного документа, в частности блока «Свобода» показывает, что «Дорожная карта» не подталкивает к практическим шагам в сфере миграции, не является рабочей программой миграционного партнерства России и ЕС, не определяет сроки осуществления предложенных идей.

8. Построение миграционных партнерств следует признать очередным инструментом реализации концепции «Расширенная Европа – страны-соседи» и способом вовлечения в сферу интересов ЕС все большего числа пограничных с Россией государств, с целью расширения степени влияния Евросоюза.

9. Инициатива учреждения безвизового режима Россия – ЕС предполагает большое количество сопутствующих факторов, тормозящих процесс либерализации визовых правил для граждан России и ЕС. К ним относятся технические барьеры (биометрические паспорта, охрана внешних границ), отсутствие политической воли, наличие национальных проблем, в частности проблемы нерегулируемых миграционных потоков.

10. Учрежденный в 2012 году «Диалог Россия – ЕС по вопросам миграции» является в настоящий момент единственной площадкой для обсуждения современных проблем в области миграции, с которыми сталкиваются Россия и ЕС. Однако есть вероятность превращения «Диалога» во множество подобных неэффективных инструментов сотрудничества, инициативы которых, как правило, остаются лишь на бумаге и не имеют практического воплощения.

11. Соглашение между Российской Федерацией и Европейским Союзом о реадмиссии для России носит в большей степени обременительный характер, в виду того, что транспортировка нелегальных мигрантов через огромную территорию ложится на федеральный бюджет. Для того чтобы Соглашение о реадмиссии было выгодным для России необходимо вести активный переговорный процесс не с государствами, которые будут возвращать мигрантов в нашу страну, а со странами куда будет возвращать их Российская Федерация.

Общий вывод работы: доказано, что современные проблемы общей миграционной политики Российской Федерации и Европейского Союза в условиях глобализации, заключены в следующем: отсутствие эффективных механизмов реализации миграционной политики; слабая политическая воля

принятия решений по такому ключевому вопросу миграционного партнерства, как безвизовый диалог Россия – ЕС; наличие ярко-выраженной диспропорции между системой формирования миграционной политики России и ЕС (проблемы беженцев, несовершенство российской биометрической системы, угроза безопасности границ); нуждающаяся в обновлении в соответствии с современными реалиями правовая база сотрудничества России и ЕС в части реализации миграционной политики.

Установлено, что современные тенденции формирования политического диалога Россия – ЕС в сфере миграции отражают ускорение процесса политизации миграционных процессов во всем мире. Миграционные потоки оказывают влияние на политическую ситуацию в отдельных государствах. В связи с этим возрастает роль политико-управленческих решений, направленных на поддержание политического порядка, а миграция становится объектом политического контроля и регулирования. В российско-европейских отношениях это выражается в появлении новых инструментов реализации внешней миграционной политики, разрастании бюрократических структур в сфере миграционной политики. Однако должной эффективности этих инструментов невозможно добиться без развития научного знания о политических аспектах миграционных процессов.

Апробация работы состоялась в ходе выступления автора с докладом на тематической сессии по миграции Совета Европы (Страсбург, сентябрь 2011) относительно текущего европейского измерения миграционной политики Российской Федерации и последующего сближения сторон по ключевым миграционным вопросам мировой повестки дня. Также, основные положения диссертационной работы были представлены на «круглом столе», посвященном вопросам миграции (двенадцатое заседание научного Совета ФМС России, Москва, 25 апреля 2012 года). Результаты исследования использованы в процессе учреждения Диалога Россия – ЕС по вопросам миграции (при непосредственном участии автора), запуск которого состоялся 27 июня 2011 года в Москве, а также в ходе работы Федеральной миграционной службы России, в

частности, в ходе рабочих групп по безвизовым вопросам при МИД России. Некоторые положения работы также обсуждались на «круглом столе» Института Европы РАН «Великобритания перед всеобщими выборами», в июле 2011 года. Работа была обсуждена на заседании кафедры Политологии и политической философии ДА МИД РФ (19 июня 2012 года).

Основные положения и выводы исследования изложены в следующих публикациях автора:

Публикации по теме исследования в изданиях, рекомендованных ВАК Российской Федерации:

1. Сычугова Ю.А. Безвизовый диалог Россия – ЕС // Международная жизнь. Июнь 2012. - № 6 (0,5 п.л.).
2. Сычугова Ю.А. Европейский Союз перед лицом миграционного кризиса 2011 года // Дипломатическая Служба. Июль 2012. - № 7 (0,6 п.л.).
3. Сычугова Ю.А. Практические инструменты сотрудничества России и ЕС в сфере миграции // Безопасность и право. Август 2012. - № 8 (0,6 п.л.).

Публикации в сборниках научных трудов:

1. Сычугова Ю.А. Единое образовательное пространство Россия – Великобритания // Великобритания перед всеобщими выборами: Сб. науч. ст. ИЕ РАН - М., 2010. - С. 32-39.
2. Сычугова Ю.А. Первый визит Д. Кэмерона в Париж и Берлин // Новая политика коалиционного правительства: Сб. науч. ст. ИЕ РАН - М., 2011. - С.65-71.

Подписано в печать: 30.01.2013

Заказ № 8112 Тираж - 100 экз.

Печать трафаретная.

Типография «11-й ФОРМАТ»

ИНН 7726330900

115230, Москва, Варшавское ш., 36

(499) 788-78-56

www.autoreferat.ru