



005050263

*На правах рукописи*

**ПОТЕМКИНА ОЛЬГА ЮРЬЕВНА**

**НАДНАЦИОНАЛЬНЫЙ И МЕЖПРАВИТЕЛЬСТВЕННЫЙ МЕТОДЫ  
ИНТЕГРАЦИИ  
В ПРОСТРАНСТВЕ СВОБОДЫ, БЕЗОПАСНОСТИ И ПРАВОСУДИЯ  
ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА**

Специальность: 23.00.04 – Политические проблемы международных  
отношений, глобального и регионального развития

Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
доктора политических наук

6 МАР 2013

Москва 2013

Работа выполнена в Отделе исследований европейской интеграции  
Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института  
Европы Российской академии наук

Официальные оппоненты:

Арбатова Надежда Константиновна,  
доктор политических наук, ИМЭМО РАН,  
зав. Отделом европейских политических  
исследований

Павлов Николай Валентинович,  
доктор исторических наук, профессор,  
МГИМО (У) МИД РФ, кафедра истории и  
политики стран Европы и Америки

Аринин Александр Николаевич,  
доктор политических наук, Институт  
федерализма и гражданского общества,  
директор

Ведущая организация:

Факультет мировой политики  
МГУ им. М.В. Ломоносова

Защита состоится: «13» марта 2013 г. в «14» часов на заседании  
диссертационного совета Д.002.031.02 при Институте Европы РАН по адресу:  
125993, г. Москва, ул. Моховая, д.11, стр. 3 В.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института Европы РАН.

Автореферат разослан «4» февраля 2013 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор философских наук



Водопьянова Елена Викторовна

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

### Актуальность темы исследования

Государства Европейского Союза на пороге XXI века оказались перед лицом нескольких проблем глобального характера, напрямую затрагивающих формирование сотрудничества в сфере внутренних дел и правосудия. Во-первых, наднациональный метод интеграции становится вызовом суверенности государств, т.к. формируется многоуровневая система управления, в рамках которой институты ЕС и государства-члены делят полномочия. Во-вторых, нелегальная иммиграция в страны Европы, наркотрафик, терроризм – явления, зачастую связанные между собой, требуют адекватного подхода со стороны Евросоюза, способности обеспечить безопасность граждан в рамках Единого внутреннего рынка, и в то же время sobлюдности права выходцев из «третьих стран», проживающих легально в государствах ЕС.

В создании пространства свободы, безопасности и правосудия в Европейском Союзе просматриваются те же побудительные мотивы, что стимулировали развитие Единого внутреннего рынка – стремление убрать препятствия свободе передвижения лиц и создать условия для обеспечения удобства и безопасности передвижения. Однако, в отличие от экономической сферы – стержня европейской интеграции, внутренние дела и юстиция гораздо прочнее завязаны на политических и судебных системах государств-членов, глубоко затрагивают государственный суверенитет; легитимность государственной власти традиционно зависела от ее способности обеспечить безопасность собственных граждан.

Отмена контроля на внутренних границах за передвижением товаров, услуг, капиталов и лиц усложнила для государств-членов ЕС управление миграцией и противодействие преступности. Объединение усилий для регулирования иммиграционных потоков, совместной охраны внешних границ, усиление взаимодействия полицейских ведомств, гармонизация национального уголовного и гражданского права, наконец, учреждение специальных агентств свидетельствовали о появлении нового качества европейской интеграции. Этот процесс выявил потенциал и пределы институтов ЕС в исполнении базовых функций суверенных государств, а, следовательно, способствовал трансформации традиционного понимания национального суверенитета.

Проблемы сотрудничества в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия стали особенно актуальными в условиях мирового финансово-экономического и социально-политического кризисов, усиления влияния популистов и националистов на политическую повестку дня государств ЕС. В этот период современного развития ЕС обострились дискуссии о взаимоотношении наднационального и межправительственного методов интеграции, роли национального государства в противодействии угрозам внутренней безопасности. Особенно наглядно существующие разногласия в подходах институтов ЕС и государств-членов выявились в процессе подготовки

реформы шенгенского законодательства – одного из главных достижений европейской интеграции.

Построение общего пространства свободы, безопасности и правосудия объективно отвечает интересам России и ЕС. В рамках сотрудничества стороны согласовывают совместные подходы к регулированию миграционных потоков, борьбе с организованной преступностью, взаимодействию судебных ведомств. Для России крайне актуальным является изучение перспектив развития ЕС с тем, чтобы четко определить свое место в формирующемся европейском пространстве внутренней безопасности, выступать в роли равноправного партнера Европейского Союза в борьбе с новыми угрозами.

**Объектом исследования** выбрано взаимодействие наднационального и межправительственного подходов в процессе политической интеграции в рамках Европейского Союза.

**Предмет исследования**, выделяемый в рамках названного объекта, – формирование пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС.

**Цель работы** – исследовать механизмы, границы, особенности и перспективы формирования пространства свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза как политического пространства.

В соответствии с поставленной целью автор определил следующие **научные задачи**:

1. дать теоретическое обоснование проблеме взаимодействия наднационального и межправительственного подходов в развитии политической интеграции ЕС на примере пространства свободы, безопасности и правосудия;

2. проанализировать концептуальные основы формирования пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС; раскрыть основные понятия и термины, определяющие его структуру и функционирование;

3. определить внешние и внутренние факторы, которые обусловили создание и развитие пространства;

4. проследить основные этапы эволюции сферы сотрудничества государств-членов ЕС в вопросах иммиграционной политики, борьбы с терроризмом и организованной преступностью, взаимодействия правоохранительных ведомств; уголовно-правового сотрудничества; дать представление о современном положении дел в соответствующих областях деятельности ЕС;

5. исследовать трансформацию институциональной структуры пространства, роли и взаимодействия институтов и агентств ЕС; изменение баланса сил в рамках пространства в постлиссабонский период;

6. выделить средне- и долгосрочные тенденции развития сферы внутренних дел и юстиции, выявить факторы, определяющие развитие данной сферы, а также препятствия на этом пути; определить перспективы сотрудничества государств-членов;

7. проанализировать формирование внешнего измерения пространства свободы, безопасности и правосудия; принципы взаимодействия ЕС с разными государствами;

8. выявить особенности построения общего пространства свободы, безопасности и правосудия России и ЕС; факторы, влияющие на его развитие.

**Хронологические рамки** охватывают период развития европейской интеграции с середины 1970-х годов (начала неформального сотрудничества государств-членов в борьбе с терроризмом и организованной преступностью) до 2013 года, включая постлиссабонский этап в истории Европейского Союза, который принес существенные изменения в сферу внутренних дел и юстиции.

#### **Положения диссертации, выносимые на защиту**

1. Решение государств-членов Европейского Союза усилить сотрудничество в сфере внутренних дел и юстиции было вызвано сочетанием взаимовлияющих внешних (возникновение новых трансграничных вызовов безопасности) и внутренних факторов, главный из которых – завершение строительства Единого внутреннего рынка. Устранение сохраняющихся препятствий трансграничной экономической деятельности и полноценной реализации «четырёх свобод» передвижения привели к «переливу» интеграции за рамки Единого внутреннего рынка в сферу внутренних дел и юстиции.

2. Со вступлением в силу Лиссабонского договора институциональный баланс пространства свободы, безопасности и правосудия сместился в сторону усиления роли наднациональных институтов ЕС – Европарламента и Суда. Основным двигателем «европеизации» внутренних дел и юстиции остается Комиссия ЕС, которая традиционно соперничает с Советом, оспаривая его доминирование в сфере внутренних дел и юстиции. Три главных агентства – Европол, Евроюст и ФРОНТЕКС, а также Координатор ЕС по борьбе с терроризмом, которые не имеют прямых оперативных полномочий, а исполняют функции поддержки и координации действий государств-членов, стали посредниками между институтами ЕС и национальными правительствами в рамках пространства. С учреждением Европейской правовой сети, центральным звеном которой стал Евроюст, к действующим институтам и агентствам добавились новые сетевые структуры.

3. Повышение роли институтов ЕС в рамках пространства, расширение полномочий специализированных агентств, создание комитета КОЗИ – прообраза европейского министерства внутренних дел, планы учреждения Европейской прокуратуры и Службы внутренней безопасности при Комиссии – все эти тенденции демонстрируют намерение Евросоюза продвигаться по пути создания «скелета» панъевропейского государства. Одновременно сохраняется и даже усиливается в период кризиса влияние межправительственного метода интеграции. Поэтому оценивая роль Лиссабонского договора в эволюции пространства, следует говорить об усилении взаимосвязи и взаимовлияния наднационального и межправительственного методов интеграции, что служит компромиссом и определяет баланс сил в функционировании пространства.

4. Лиссабонский договор не следует считать конечным этапом развития иммиграционной политики ЕС. Нынешние противоречия между необходимостью совместно регулировать приток иммигрантов в рамках Единого внутреннего рынка ЕС, с одной стороны, и естественным

стремлением государств-членов контролировать численность и состав населения на своей территории, с другой, будут определять содержание и границы дальнейших политических и законодательных инициатив в данном направлении.

5. Жесткая обусловленность, успешно использованная как основной инструмент политики расширения ЕС, оказывается эффективной лишь в отдельных случаях внешнего измерения пространства (продвижение к безвизовому режиму); поэтому на первый план выходят другие механизмы – социализация и модель извлечения уроков. Последний из вышеназванных механизмов становится основным в отношениях с Россией.

6. После вступления в силу Лиссабонского договора пространство свободы, безопасности в рамках Евросоюза эволюционирует в сторону расширения компетенции институтов ЕС. Это обстоятельство требует от России изменения внешнеполитической концепции ее взаимодействия с европейскими государствами в данной сфере: сохраняя двусторонние контакты с государствами-членами, продвигаться к созданию системы общеевропейского сотрудничества, выстраивая отношения также и с институтами и агентствами ЕС.

#### **Теоретическая база и методы исследования**

Избрание методологии диссертационного исследования определяется взаимодействием двух теоретических подходов к изучению европейской интеграции – неофункционализма и межправительственного/либерального межправительственного подхода.

В работе широко применяется один из основных принципов неофункционализма – «функциональный перелив» (*spillover*) из экономики в политическую сферу, а именно – в сферу внутренних дел и юстиции. В данном случае решение отнести политику, регулирующую Единый внутренний рынок, к исключительной и смешанной компетенции институтов ЕС и государств-членов, привело к дальнейшей «коммунитаризации» соседних областей, в частности, внутренних дел и юстиции. Другое направление данного процесса – «политический перелив» – определяется стремлением негосударственных субнациональных и наднациональных акторов (прежде всего Комиссии) оказывать дополнительное давление для продвижения интеграции, способствуя европеизации политики государств-членов и выступая в роли посредника для согласования интересов государств-членов для того, чтобы разработать области «общего интереса».

В диссертационном исследовании используется понятие «коммунитарного метода» управления и «коммунитаризации», предложенного неофункционалистами первоначально для анализа положения дел в сельскохозяйственной политике, таможенном союзе и по другим направлениям, принадлежащим к «первой опоре» Европейского Союза. В целом, важным представляется положение неофункционализма относительно неизбежности политической интеграции как следствия экономической.

Не меньшее значение для диссертации имеет и теория либерального межправительственного подхода, сторонники которого утверждали, что европейская интеграция движима главным образом действиями и интересами государств-членов. Отвергая неофункциональную «логику неизбежности интеграции», они предлагали следовать «логике многообразия», в соответствии с которой для национальных государств в особо чувствительных сферах предпочтительнее определенность и контролирование процессов собственными силами. Таким образом, государства остаются главными акторами политической системы ЕС, следовательно, институциональные реформы, так же как и результаты политических решений, осуществляются посредством напряженного торга и компромиссов между интересами государств-членов.

Кроме того, исследование опирается на положения неинституционализма, так как ЕС являет собой «плотную институциональную среду», и анализ любого направления политики Евросоюза с точки зрения роли и функций его институтов представляется уместным. Неинституционализм помогает объяснить и различные аспекты внешнего измерения пространства, так как одной из целей его создания была «институционализация» отношений с третьими странами. Следовательно, внешние факторы должны быть обязательно приняты во внимание для объяснения действий, предпринимаемых в рамках сотрудничества с определенными государствами.

Если институционализм «рационального выбора» опирается на доминирование внешних/экзогенных идентичностей и интересов, которые определяют роль институтов, то отправной точкой социологического институционализма и конструктивизма являются факторы эндогенные, которые появляются, развиваются и меняются под влиянием взаимодействия акторов и институтов. В рамках конструктивизма в понятие институтов включены как формальные правила, так и неформальные нормы взаимодействия. В исследовании норм, правил и моделей поведения институты представляются главными инструментами социализации/социального конструирования, которые обязывают акторов адаптироваться к требованиям новых законов и политики, формируя их идентичность и предпочтения.

В рамках избранных подходов применяются методы политических исследований. Метод контент-анализа необходим для выявления новых тенденций формирования пространства свободы, безопасности и правосудия в текстах нормативно-правовых актов и программ, выступлениях политиков, материалах СМИ. Сравнительный метод использован с целью изучения построения пространства внутренней безопасности внутри Евросоюза и на его внешних границах, в том числе при создании общего пространства с Россией; исторический метод – для анализа основных этапов эволюции пространства; системный анализ для изучения свободы, безопасности и правосудия как политического пространства, позволяющий проследить воплощение общих принципов построения пространства в его конкретных областях, а также выявить, каким образом развитие отдельных частей пространства влияет на формирование и эволюцию его основ. В различных главах диссертации

используется и метод конкретного случая (*case-study*) для анализа отдельных случаев функционирования того или иного направления пространства.

### **Степень разработанности темы в научной литературе**

Исследователи сотрудничества в области внутренних дел и юстиции обратились к европейскому измерению этой проблематики сравнительно недавно, отдавая ранее предпочтение изучению политики отдельных национальных государств (Т.Хаммер, Ф.Хэкман и У.Боссвик, Д.Транхардт и Р.Майлс). В 1990-ые годы положение дел стало меняться, что доказывало пробудившийся интерес к процессу европейской интеграции в области внутренних дел и юстиции; причем внимание возрастало по мере того, как в данной сфере все шире применялся «традиционный коммунитарный метод», в рамках которого компетенции передаются с национального уровня на европейский.

Сегодня интерес в Евросоюзе к данной теме огромен. На страницах научных изданий ведутся дискуссии о разделении компетенций между национальными государствами и институтами ЕС в сотрудничестве по внутренним делам и юстиции, об институциональной эволюции пространства, его внешнем измерении. В центре внимания авторов оказываются как проблемы формирования пространства свободы, безопасности и правосудия (М.ден Бур, Й.Монар), так и развитие отдельных направлений сотрудничества (А.Фейвел, А.Геддс, В.Гуиродон, Р.Козловски).

Большое значение для диссертации имеют работы комплексного характера, в которых анализируется правовая основа пространства свободы, безопасности и правосудия, его институциональная структура, внешнее измерение. Как правило, коллективные труды такого рода появлялись в результате выступлений на международных конференциях, где авторы апробировали результаты своих исследований. Так, в монографиях под редакцией Я. Де Цваана, Ф.Гудаппель и Х.Раулус анализируются основные положения и нововведения Гаагской и Стокгольмской программ в сфере политики иммиграции и убежища, борьбы с организованной преступностью, наркотрафиком<sup>1</sup>, которые обсуждались в стенах гаагского Института Ассер.

Известность приобрел коллективный труд «Пространство свободы, безопасности и правосудия Европы»<sup>2</sup>, в котором ее редактор и автор вводной главы Н. Уолкер размышляет о тенденциях становления пространства, называя этот процесс «конституционной Одиссеей». Уолкер ставит проблему согласованности разных элементов пространства, распределенных в до-лиссабонский период по разным опорам.

Ряд трудов, изданных Европейским колледжем в Брюгге, посвящен анализу различных аспектов пространства и его институциональной структуре.

<sup>1</sup> Freedom, Security and Justice in the European Union. Implementation of the Hague Programme /De Zwaan J.W., Goudappel F.eds., The Hague: TMC Asser Press, 2006; The future of asylum in the European Union. Problems, proposals and human rights/ Goudappel F., Raulus H. (eds.). The Hague: T.M.C. Asser Press, 2011.

<sup>2</sup> Walker N. In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey//Europe's Area of Freedom, Security and Justice/ Walker N.(ed.). Oxford: Oxford University Press, 2004.



Авторы коллективной монографии под редакцией Д.Манке и Й.Монара «Международный терроризм. Европейский ответ на глобальную угрозу» анализируют проблемы определения и типологии терроризма, правовую и политическую базу противодействия ему, роль агентств Евросоюза в антитеррористической политике ЕС. В книге об институциональной структуре пространства свободы, безопасности и правосудия под редакцией Й.Монара особое внимание уделено смещению баланса полномочий институтов ЕС в сторону усиления роли Суда и Европарламента в постлиссабонский период<sup>3</sup>.

Й.Монар внес неоценимый вклад в изучение формирования пространства; он посвятил множество статей и монографий как анализу природы пространства, его «лабораторий» и движущих сил, так и отдельным направлениям, демонстрируя при этом весьма критическое отношение к перспективам углубления интеграции в сфере внутренних дел и юстиции. В этом отношении Монар занимает позицию, противоположную другим авторам, считающим результатом лиссабонской реформы создание «скелета европейского государства» (Т.Хигс) или «шагом к европейскому государству» (Т.Биньян). Довольно осторожна в данном вопросе С.Лавене, определяя процесс развития сферы внутренних дел и юстиции как «коммунитаризация с сомнениями»<sup>4</sup>.

В центре внимания представителей направления, изучающего взаимодействия внутреннего и внешнего компонента внутренних дел и юстиции (Т.Кристиансена, Дж.Батт, Х.Граббе, Л.Фриис, Я.Зеленка), находятся проблемы обеспечения пограничной безопасности, особенно после расширения ЕС на восток. В рамках данного направления разработана концепция «дружественной шенгенской границы» (Дж.Апап, М.Эмерсон, М.Андерсон, Я.Баратынский, Г.Громадски), которая впоследствии была положена в основу политики Евросоюза: введение местных виз для жителей приграничных районов, упрощенной процедуры выдачи шенгенских виз, заключение соглашений о реадмиссии.

В работах ученых стран Евросоюза содержатся интересные оценки, однако практически не исследованы принципы и перспективы сотрудничества России и Евросоюза в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. Именно поэтому в российской политической науке явно недостает комплексного исследования роли России в создании европейской архитектуре внутренней безопасности.

В отечественной европеистике имеется солидный багаж фундаментальных исследований, посвященных Европейскому Союзу. Из крупных коллективных монографий следует упомянуть «Европейский Союз на пороге XXI века», под ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной; «Россия между

<sup>3</sup> The Institutional Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice/ Monar J. (ed.) Brugge: College of Europe, 2010.

<sup>4</sup> Hix S. The Political System of the European Union. Second Edition. London: Palgrave Macmillan, 2005, P.6; Bunyan T. EU: Cementing the European state// Statewatch Bulletin. 2007. Vol. 17, No 3/4; Lavenex S. Justice and Home Affairs: Communitarization with Hesitation. / Wallace H., Wallace W., Pollack M.(eds). Policy-Making in the European Union. Oxford: Oxford University Press, 2005, P.460.

Западом и Востоком: мосты в будущее», под ред. Н.П.Шмелева; «Расширение ЕС на восток: предпосылки, проблемы, последствия», под ред. Н.К. Арбатовой; «Расширение Европейского Союза и Россия», под ред. Ю.А.Борко и О.В.Буториной; «Безопасность Европы», под ред. В.В. Журкина; «Россия в объединяющейся Европе», под ред. В.П.Федорова.

Российские исследователи активно разрабатывают практически все аспекты интеграционных процессов в Европе и развития Евросоюза, а также отношений России и ЕС. Работы Н.К.Арбатовой, В.Г.Барановского, Ю.А.Борко, О.В.Буториной, Ал.А.Громыко, Д.А.Данилова, В.В.Журкина, И.Д.Иванова, М.В.Каргаловой, М.Г.Носова, Т.Г.Пархалиной, М.В.Стрежневой, В.П.Федорова, В.Я.Швейцера, В.Г.Шемятенкова, Л.Н.Шишлиной, Н.П.Шмелева, А.А.Язьковой дают полное и многостороннее представление о современных достижениях и проблемах Евросоюза, перспективах его развития, сложностей формирования стратегического партнерства с Россией.

Однако сфера построения пространства свободы, безопасности и правосудия по существу оказалась за рамками российских научных изысканий, особенно в области политических наук. Заметный вклад в изучение этой ключевой сферы функционирования Европейского Союза внесли, прежде всего, юристы. В своем учебном пособии Л.М.Энтин подробно разбирает итоги лиссабонской реформы, в частности, ликвидацию трехопорной структуры ЕС, и ее последствия для сферы внутренних дел и юстиции<sup>5</sup>. Много внимания уделяет сотрудничеству России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия М.Л.Энтин, в частности, продвижению к безвизовому режиму.

Несколько глав в учебнике «Право Европейского Союза» и учебном пособии «Введение в право Европейского Союза», изданных Московской государственной юридической академией под ред. С.Ю.Кашкина<sup>6</sup>, посвящены компетенциям Европейского Союза по вопросам борьбы с преступностью, роли и функциям, обеспечению законности и правопорядка, правоохранительных ведомств ЕС. Плодотворно трудятся в данной сфере П.А.Калинченко и А.О.Четвериков. П.А.Калинченко изучает уделяет правовые аспекты отношений России и ЕС; заслугой А.О.Четверикова является также перевод многих важнейших нормативно-правовых актов и комментарии к ним.

Комплексный подход к изучению сферы внутренних дел и юстиции продемонстрировал М.М.Бирюков в своей книге «Европейское право до и после Лиссабонского договора», показав эволюцию пространства и особенности его в постлиссабонский период<sup>7</sup>. Ценность данного исследования и в том, что автор анализирует понятия «наднациональность» и «коммунитаризация» в предшествующих главах, что особенно важно для

<sup>5</sup> Энтин Л.М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009-2017 годы. М.: Аксиом, 2009.

<sup>6</sup> Право Европейского Союза. Учебник /Под ред. Кашкина С.Ю. Москва: Юрист, 2010.

<sup>7</sup> Бирюков М.М. Европейское право до и после Лиссабонского договора. М.: Научная книга, 2009, Гл.5.

понимания сущности пространства. Проблемы сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции подробно рассмотрены в работах В.В.Войникова. Он останавливается на отличии терминов «внутренние дела и юстиция» и «пространство свободы, безопасности и правосудия», считая, что последнее понятие шире<sup>8</sup>.

В области международных отношений и политических наук работ, посвященных сфере внутренних дел и юстиции, значительно меньше. Широкий взгляд на начальный этап ее формирования дает В.Г.Шемятенков, который отметил межправительственный механизм «третьей опоры», его недостатки, а также предсказал слияние в будущем «первой» и «третьей» опор<sup>9</sup>. Н.Ю.Кавешников уделяет внимание институциональным аспектам сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел в своем фундаментальном труде, посвященном институциональной структуре ЕС<sup>10</sup>. Оригинальный угол зрения на пространство свободы, безопасности и правосудия избрала в своем труде о гибкой интеграции в ЕС Л.О.Бабынина.

О последствиях расширения ЕС для всей сферы внутренних дел и юстиции ЕС в целом и, в частности, для шенгенской зоны размышляет Н.К.Арбатова<sup>11</sup>. Она поднимает вопрос о судьбе Калининградской области, который не потерял актуальности и по сей день, особенно с новыми инициативами России и ЕС относительно малого приграничного передвижения. Проблему интеграции иммигрантов в контексте социального измерения европейской интеграции анализирует М.В.Каргалова<sup>12</sup>, останавливаясь подробно на характеристике основных моделей интеграции, практикуемых в государствах-членах ЕС. Интересная работа подготовлена учеными ИМЭМО: в своей монографии они показали взаимодействие политики ЕС и государств-членов в рамках пространства внутренней безопасности<sup>13</sup>. Таким образом, отечественная историография накопила определенный опыт исследования проблем сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции; тем не менее, работы авторитетных российских исследователей не дают комплексной картины формирования и перспектив пространства свободы, безопасности и правосудия, анализируя отдельные его аспекты.

Более того, при обилии зарубежных исследований, посвященных пространству свободы, безопасности и правосудия, современный постлиссабонский этап его развития еще мало изучен. Кроме того, нет

<sup>8</sup> Войников В.В. Полицейское и правовое сотрудничество по уголовным делам: правовые аспекты. // Отношения Россия-ЕС на пороге перемен. Liber amicorum в честь профессора Л.М.Энтина. М.: Аксиом, 2009, стр.368-369.

<sup>9</sup> Шемятенков В.Г. Европейская интеграция. М.: Международные отношения, 2003. С. 247-248.

<sup>10</sup> Кавешников Н.Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза. М.: Navona, 2010; Бабынина Л.О. Гибкая интеграция в ЕС. М.: Русский сувенир, 2010.

<sup>11</sup> Расширение ЕС на Восток: предпосылки, проблемы, последствия / Под ред. Арбатовой Н.К. М.: Наука, 2003, С.52-53, 265-274.

<sup>12</sup> Егорова Е.Н., Каргалова М.В. Социальное измерение европейской интеграции / М.: Аксиом, 2010, стр.145-172; Социальная Европа в XXI веке / Под ред. М. В. Каргаловой. М.: Весь мир, 2011.

<sup>13</sup> Общее пространство внутренней безопасности в ЕС: политические аспекты / Отв.ред. С.В.Уткин/ М.:ИМЭМО, 2011.

комплексных исследований, в которых были бы соединены два аспекта европеизации внутренних дел и юстиции – внутренний и внешний, затрагивающий интересы России. Создание европейского пространства внутренней безопасности – новая и перспективная задача России и ЕС, которая прослеживается в диссертационном исследовании по мере продвижения сторон к намеченным целям.

**Новизна исследования состоит:**

1. в разработке нового понятийного аппарата и применении ряда устоявшихся понятий европейской интеграции к сравнительно новой ее сфере; в том числе, введении в научный оборот понятия «пространство свободы, безопасности и правосудия» как политическое пространство;
2. в комплексном характере исследования пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС в целом, а также его отдельных направлений;
3. в исследовании широкого круга документов, которые впервые представлены в российской отечественной литературе;
4. в анализе взаимодействия наднационального и межправительственного компонентов сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции;
5. в комплексном исследовании внутреннего и внешнего аспектов «европеизации» сферы внутренних дел и юстиции ЕС;
6. в анализе особенностей современного этапа развития пространства свободы, безопасности и правосудия, с учетом ее недавней реформы и последствий мирового финансово-экономического и социально-политического кризиса;
7. в оценке проблем сотрудничества России и ЕС, а также перспектив создания общеевропейского пространства внутренней безопасности;

**Источниковая база исследования** включает источники разного рода. Прежде всего, использованы официальные документы ЕС – договоры, другие законодательные акты (директивы, регламенты, решения и рамочные решения Совета); резолюции, принятые Европейским Парламентом; заключения саммитов Евросоюза; стратегии, программы и планы действия Комиссии и Совета; Сообщения Комиссии. Особую группу составляют рабочие документы структурных элементов институтов ЕС – комитетов и рабочих групп, отчеты агентств и ведомств ЕС – Европола, Евроюста, ФРОНТЕКС, а также аналитические разработки экспертов, выполненные по заказу органов ЕС.

Анализ совместных инициатив построения общего пространства внутренней безопасности автор основывает на материалах саммитов Россия-ЕС и заседаниях Постоянного Совета Партнерства России-ЕС. Используются отчеты о встречах и консультациях представителей правоохранительных ведомств – Европола, Евроюста и ОЛАФ со стороны Европейского Союза и Министерства иностранных дел, Министерства внутренних дел и Министерства юстиции со стороны России, а также представителя Администрации Президента, курирующего реализацию сотрудничества России и ЕС по вопросам внутренней безопасности.

В отдельную группу источников включены выступления лидеров ЕС, чиновников, ответственных за наполнение пространства содержанием со стороны России и ЕС; и, наконец, экспертные мнения специалистов, придерживающихся различных взглядов на характер и результаты формирования пространства. Анализ высказываний политиков и экспертов о роли и месте России в создании европейского пространства внутренней безопасности дает возможность проследить эволюцию восприятия образа России и ее роли в сотрудничестве с ЕС.

**Теоретическая значимость** работы определяется вкладом в методологию нового формирующегося направления в исследовании международных отношений – развитие процессов политической интеграции в сфере регулирования миграционных потоков и обеспечения внутренней безопасности в Европе. Анализ институциональной основы сотрудничества, баланса наднациональной и межправительственной характеристик данного политического процесса позволяет существенно расширить рамки имеющихся представлений о природе, механизмах и перспективах европейской интеграции.

Работа обладает **практической значимостью**: фактический материал, анализ теоретических подходов и основные заключения могут быть применены в научной, учебной и учебно-методической деятельности российских ВУЗов по направлениям «политология» и «международные отношения»; они могут стать основой для специальных курсов «Актуальные проблемы европейской интеграции»; «Пространство свободы, безопасности и правосудия ЕС как политическое пространство», «Роль России в общеевропейском сотрудничестве по противодействию новым вызовам безопасности». Примененные методологические и теоретические подходы могут быть взяты на вооружение институтами Российской Академии наук, специализирующимися на изучении проблем международного регулирования миграций, борьбы с организованной преступностью и терроризмом, а также проблем Европейского Союза. Кроме того, на основе положений и выводов диссертации могут быть разработаны рекомендации для министерств и ведомств РФ, занимающихся данными проблемами, например, для Министерства иностранных дел, Федеральной миграционной службы, Министерства юстиции, Министерства внутренних дел.

#### **Апробация результатов исследования.**

Основные положения диссертации апробированы в рамках международных научно-исследовательских проектов, в том числе «Внутренние дела и юстиция» Центра европейских политических исследований–CEPS, (Бельгия), 2001-2003; «Россия-Европа-Финляндия: проблема доверия» Университета Тампере (Финляндия), 2006-2008; «Россия- ЕС» Университета Бирмингема (Великобритания), 2008-2012; «Россия-ЕС» Европейского центра передового опыта (МГИМО(У) МИД РФ), 2009-2012. Выводы исследования представлены на российских и международных конференциях: «Россия и Сербия в Европе, 1991-2011 гг.» («Белград, 2012); «Кризис и Европейский Союз: что дальше?» (Москва, МГУ, 2012); Экономический форум (Кринице, 2008-2012); «Сценарии будущего», (Москва, Институт Европы, 2011); Европейско-

русский форум (Брюссель, 2010); Опыт Второй мировой войны для Европы XXI века (Рим, 2010); Европейская интеграция без членства в Европейском Союзе (Флоренция, 2009); ежегодный Мировой Форум «Диалог цивилизаций» (Родос, 2005-2011); 4-й Экономический форум Россия-Европа (Рим, 2008); «Россия – часть Европы?» (Бирмингем, 2009); Бахрейнский диалог цивилизаций (Манама, 2008); «Мягкие или жесткие границы?» (Оттава, 2004)

На основе материалов диссертации разработаны и прочитаны курсы лекций в МГИМО (У) МИД РФ, Европейском учебном институте (ЕУИ) при МГИМО(У) МИД РФ, МГУ им. Ломоносова.

По теме диссертации опубликовано работ общим объемом более 75 п.л. Диссертация обсуждена на расширенном заседании Отдела исследований европейской интеграции Института Европы РАН 27 июня 2012 года и рекомендована к защите с учетом замечаний.

**Структура диссертации.** Работа состоит из введения, четырех глав, заключения и списка источников и литературы. Деление текста на главы основано на следующей логике: первая глава дает общее представление о понятии, содержании и эволюции пространства свободы, безопасности и правосудия; вторая и третья главы выявляют его исторически сложившуюся асимметрию, исправить которую призван Лиссабонский договор; наконец, четвертая глава демонстрирует эффект «перелива» пространства за пределы Европейского Союза.

## ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во *введении* обосновывается актуальность исследования наднационального и межправительственного методов интеграции и их взаимодействия в пространстве свободы, безопасности и правосудия; устанавливаются объект, предмет, цели и задачи диссертации; определяется степень разработанности темы; проводится анализ теоретической, методологической и источниковой базы исследования; показывается научная новизна и практическая значимость работы.

В *первой главе «Свобода, безопасность и правосудие как политическое пространство»* проанализирована концептуальная и институциональная основы пространства, выявлены внутренние и внешние предпосылки и причины его создания, прослежены этапы эволюции и перспективы развития.

Возникновение новых трансграничных вызовов безопасности стало причиной учреждения в середине 1970-х годов группы ТРЕВИ для противодействия терроризму. Резкое увеличение количества заявлений о предоставлении убежища в конце 1980-х годов и притока нелегальных иммигрантов вынудили страны, находившиеся на «передовой линии», прежде всего, Германию, добиться внесения вопросов иммиграционной политики и убежища в политическую повестку дня, что привело в конечном итоге к появлению «третьей опоры» ЕС. Рост международной организованной

преступности вызвал необходимость учреждения специальных агентств – Европола, Евроюста, ФРОНТЕКС и постепенного расширения их функций. Таким образом, внешние факторы сыграли важную роль в формировании пространства.

Параллельно на развитие сферы внутренних дел и юстиции воздействовали внутренние факторы, обусловленные процессом политической и экономической интеграции. Главный из них – завершение строительства Единого внутреннего рынка. Для устранения сохраняющихся препятствий трансграничной экономической деятельности и полноценной реализации «четырех свобод» потребовалась отмена пограничного контроля между государствами-членами и одновременно обеспечение безопасности свободы передвижения.

Правовая основа пространства была создана Амстердамским договором в результате реформы сферы внутренних дел и юстиции, разделившей ее на «первую» (коммунитарную) и «третью» (межправительственную). Таким образом, вопросы иммиграционной политики, предоставления убежища и охраны границ, а также гражданско-правового сотрудничества в пост-амстердамский период решались посредством стандартной законодательной процедуры с участием Европарламента, тогда как уголовно-правовое и полицейское сотрудничество остались в межправительственной компетенции, где господствовало единогласие, и институты ЕС не имели влияния на процесс принятия решений. Сложившаяся асимметрия пространства тормозила его развитие: европеизация иммиграционной политики, охраны границ и других направлений, принадлежащих к «первой опоре», происходила заметно быстрее по сравнению со сферой борьбы с организованной преступностью. Раскол пространства на две асимметричные части порождал трудности законодательного, организационного и политического характера.

События 11 сентября 2001 года, усиливающаяся угроза наркотрафика и торговли людьми заставили правительства стран ЕС-членов задуматься о введении более гибкой системы принятия решений в сфере внутренних дел и юстиции, при которой вето лишь одного государства способно затормозить любую новую инициативу. Вопросы внутренних дел и правосудия заняли одно из центральных мест в повестке дня работы Конвента «Будущее Европы», готовившего Конституцию Евросоюза. Специальная рабочая группа Конвента в декабре 2002 года представила проект очередной реформы «третьей опоры», главным пунктом которой была дальнейшая коммунитаризация внутренних дел и юстиции, т.е. соединение всех его направлений в одно целое и преодоление, таким образом, раскола и асимметрии пространства свободы, безопасности и правосудия.

Основой развития пространства стало взаимодействие «коммунитарного» наднационального и межправительственного методов интеграции. В диссертации коммунитарный метод (*Community method*) представляется как «процесс формирования политики Европейских сообществ, движущей силой которого выступала Комиссия; при этом отличительной

чертой данного процесса было участие в нем представителей национальных государств, обсуждавших варианты принятия решения в рамках Совета». «Коммунитаризация» же того или иного направления политики определяется как «передача компетенций с национального уровня на уровень Европейских сообществ (коммунитарный уровень)». Примечательно, что в официальных документах Европейского Союза для характеристики реформы внутренних дел и юстиции применяется именно этот термин. Однако в литературе коммунитаризация, как правило, отождествляется с переносом компетенций на наднациональный (*supranational*) уровень.

«Коммунитарный метод» интеграции традиционно противопоставлялся межправительственному, в соответствии с которым государства-члены принимали единогласное решение; Европейский Парламент мог только быть проинформирован и консультировал Совет, а Комиссия делила право законодательной инициативы с государствами-членами. После отмены межопорной структуры в Лиссабонском договоре границы между двумя методами формально оказались размытыми. Например, «коммунитаризация» внутренних дел и юстиции привела к тому, что коммунитарный метод стал применяться к межправительственной в прошлом «третьей опоре». Однако право инициативы Комиссия делит с одной четвертью государств-членов, что лишний раз подчеркивает зыбкость границы между межправительственным и коммунитарным методами.

В контексте взаимодействия методов интеграции особый интерес представляет концепция «европеизации», которая понимается как «формирование, распространение и институционализация формальных и неформальных правил, процедур, способов действий и норм, разработанных на уровне ЕС, а впоследствии инкорпорированных в логику внутривнутриполитического дискурса государств-членов, политические структуры и публичную политику». В диссертационном исследовании концепция европеизации применяется для анализа формирования коммунитарного/наднационального уровня сферы внутренних дел и юстиции, а также создания правовых, политических и оперативных *acquis* в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия. При том, что европеизация понимается как двусторонний процесс, акцент делается на процессе «сверху вниз», т.е. от уровня ЕС к государствам-членам.

Термин «пространство свободы, безопасности и правосудия» был выбран в ходе межправительственной конференции 1996/97 годов как компромисс, приемлемый для всех ее участников, который позволял согласовать различные цели действий во внутренних делах и юстиции с разными инструментами управления пространством. Сущность компромисса заключалась в том, что термин представлялся достаточно широким, чтобы подразумевать сосуществование межправительственного сотрудничества в рамках «третьей опоры» и коммунитаризованные области «первой опоры».

Ключевым моментом функционирования пространства является принцип субсидиарности. Европейский Союз обращается к вопросам, которые могут



быть решены эффективно лишь посредством общих действий на уровне ЕС; при этом решающим условием применения общих действий становится трансграничная природа проблемы. Следовательно, цель ЕС – не заменить национальные структуры внутренней безопасности единой европейской, а скорее убрать препятствия на пути эффективного противодействия угрозам посредством расширения взаимодействия национальных структур.

Анализ роли институтов ЕС в рамках пространства дает возможность определить их полномочия и возможности в процессе развития внутренних дел и юстиции. Современная институциональная структура призвана упростить и поддерживать сотрудничество и координацию действий государств-членов, так как в долиссабонский период «твердый» подход и вертикальное управление (централизованные функции регулирования и контроля, высокая степень правовой гармонизации) не были предусмотрены действовавшими договорами в сфере уголовно-правового и полицейского сотрудничества. Результатом деятельности институтов, особенно Совета и Комиссии, наряду с применением «твердого подхода» в управлении, стало изобретение широкого спектра возможностей «мягкого права» там, где использование традиционных правовых инструментов воспринималось как прямое давление и навязывание взглядов, которые не всегда разделяли национальные правительства. Активное применение пятилетних программных документов (Советом и Комиссией), графиков (Комиссией), оценочных докладов (Советом), анализа рисков (Европолом и ФРОНТЕКС) продемонстрировало огромный набор новых методов управления. В то же время соперничество институтов, особенно Комиссии и Совета, в частности, в разработке политических и программных установок, а также наличие агентств и многочисленных рабочих групп нередко вносят путаницу в формирование повестки дня.

Подводя итоги реформе внутренних дел и юстиции по Лиссабонскому договору, можно констатировать: данная сфера постепенно будет функционировать так же, как и другие направления политики Евросоюза, находящиеся в смешанной компетенции наднациональных институтов и национальных государств. Однако реформа предполагает и противовес коммунитаризации: в то время как полномочия Комиссии, Парламента и Суда ЕС распространены на все направления пространства, в ряде областей государства-члены сохраняют право законодательной инициативы. Введены также положения, которые дают государствам-членам остановить процесс принятия решений и передать вопросы на рассмотрение Европейскому Совету, если они считают, что затронуты их жизненно важные национальные интересы. В таком случае остальные государства получают стимул воспользоваться возможностями «продвинутого сотрудничества». Насколько серьезны эти ограничения дальнейшего функционирования пространства свободы, безопасности и правосудия? С одной стороны, множество возможностей для государств-членов уклониться от участия в общей политике способны привести к «мозаичности» пространства, а не к его однородности.

Но на сложившуюся ситуацию можно взглянуть и с другой стороны: ограничения были введены не случайно, а в результате тщательно выверенного компромисса между необходимостью Евросоюза отвечать адекватно на общие вызовы внутренней безопасности и традиционными глубокими различиями государств-членов в уголовном законодательстве и практике. Пространство свободы, безопасности и правосудия изначально и не планировалось как единое гармонизированное пространство. Поэтому отмена «третьей опоры», безусловно, требовала определенной компенсации в виде оговорок и ограничений полномочий институтов ЕС. Полная и безоговорочная «коммунитаризация» внутренних дел и юстиции, во всяком случае, на сегодняшний момент, могла бы лишь развалить пространство внутренней безопасности, парализовать совместную деятельность агентств и ведомств Евросоюза, его институтов и государств-членов.

Тем не менее, пространство свободы, безопасности и правосудия можно без сомнения назвать сферой политики ЕС, где вес наднациональной составляющей постепенно растет, хотя межправительственный подход по-прежнему влиятелен. Реформа внутренних дел и юстиции настолько существенна, что создает основу и стимул для дальнейшего развития пространства как крупного политического проекта Европейского Союза.

Анализ асимметрии пространства, сохраняющийся де-факто и в постлиссабонский период, проведен во *второй главе «Формирование наднационального элемента в сфере свободы передвижения»* и в *третьей главе «Межправительственный метод в обеспечении внутренней безопасности ЕС»*.

*Вторая глава* посвящена проблемам формирования иммиграционной политики ЕС. С конца 1990-х годов регулирование миграционных потоков, предоставление убежища и охрана границ стали одним из самых динамично развивающихся и в то же время противоречивых направлений политики Евросоюза. В течение десяти лет с момента передачи посредством Амстердамского договора иммиграционной политики в совместную компетенцию институтов ЕС и государств-членов Комиссия ЕС разработала целый ряд законодательных и политических инициатив с целью «европеизации» сферы, традиционно считавшейся оплотом суверенитета национальных государств. Таким образом, ЕС продвигался к установлению общих правовых рамок иммиграционной политики: был принят свод нормативных актов, регулирующих как противодействие нелегальной иммиграции, так и условия въезда, проживания и адаптации граждан третьих стран на территории ЕС. Лишь область легальной иммиграции, в том числе, выдача виз студентам из третьих стран, управлялась по-старому вплоть до лиссабонской реформы.

В соответствии с Лиссабонским договором квалифицированным большинством решаются все вопросы иммиграционной политики – легальная иммиграция оставалась последним оплотом единогласия до сих пор. В Договор включены положения о постепенном учреждении «интегрированной

(совместной)» охране границ, чего не было в предыдущих текстах. Это важное нововведение в некоторой степени возвращает Евросоюз к забытой идее «европейского пограничного корпуса», обсуждавшейся еще в 2001 году. Идея создания общей системы охраны границ воплощается в повышении роли ФРОНТЕКС – агентства ЕС, координирующего взаимодействие национальных пограничных служб. Лиссабонский договор вводит также понятие «общей политики предоставления убежища», подразумевающей формирование «общей системы предоставления убежища», «унифицированный статус убежища и субсидиарной (дополнительной) защиты». Переход от «общих минимальных стандартов» в сфере убежища к «общей системе» являет новое качество данного направления пространства.

Сообщения Комиссии стали не единственными документами, претендующими на включение в Стокгольмскую программу. Франция в 2008 г. выступила со своей «конкурирующей инициативой» в виде Пакта об иммиграции и убежище, который прямо не противоречил подходам Комиссии, но имел некоторые отличительные черты. Пакт стал главным результатом активной деятельности в этой сфере Президента Н.Саркози, который явно стремился выстроить эту политику по французскому образцу, что нашло свое отражение в Пакте. С одной стороны, в отличие от предложений Комиссии, где на первом месте стоит солидарность государств-членов и необходимость гармонизации иммиграционной политики, Пакт в большей степени основывается на принципах межправительственного подхода, где неоднократно подчеркивается ведущая роль государств-членов в той или иной сфере. С другой стороны, если в предыдущие годы речь шла о формировании основ общей иммиграционной политики, Пакт свидетельствует о намерении Евросоюза перейти непосредственно к общей политике, опираясь на положения Лиссабонского договора, хотя соответствующей ссылки в документе не содержится.

Дублирование программ и планов действий, за каждым из которых стоит определенный союзный институт, соперничество Комиссии и Совета вносят путаницу и дезорганизацию функционирования пространства свободы, безопасности и правосудия. Вместе с тем, это дублирование отражает баланс сил и интересов наднационального и межправительственного походов к организации пространства, складывающийся одновременно из сотрудничества и соперничества.

Ревизия действующего законодательства ЕС в соответствии с положениями Пакта об иммиграции и убежище и Стокгольмской программы о единой процедуре предоставления убежища и унифицированном статусе беженца, предложена с целью улучшения координации действующих инструментов политики убежища. Они призваны упростить и рационализировать стандарты защиты претендентов на статус беженца во всем Европейской Союзе; более четко определить ответственность государства, принимающего ищущих убежище; противодействовать злоупотреблениям статусом и повысить общую эффективность процесса. Политику убежища,

безусловно, можно было бы считать самой «продвинутой» в этом направлении. Однако, на пути формирования заявленной общей политики возникает все больше и больше препятствий, прежде всего, вызванных несовпадением позиций государств-членов, явным дефицитом солидарности и преобладанием национального эгоизма. Конфликтная ситуация, вызванная обвальным наплывом мигрантов из стран Северной Африки в феврале-апреле 2011 года способна развернуть ситуацию в противоположные друг другу направления: ускорить или застопорить продвижение амбициозных идей учреждения общей политики убежища.

Учреждение шенгенской системы в рамках формирования общей политики охраны границ привело к неоднозначным последствиям для государств-членов. Прежде всего, границы нескольких государств-членов выполняют функцию внешней границы всего Евросоюза; они несут основную ответственность за соблюдение правил въезда иностранцев на территорию ЕС и определяют правомерность этого въезда. Это обстоятельство особенно важно в отношении южных границ ЕС, которым приходится сдерживать основной приток иммигрантов из африканских стран. Кроме того, весь шенгенский режим основывается на взаимном доверии его участников, которые обязаны признавать решения пограничных служб стран, охраняющих границу ЕС. Следовательно, любое нарушение их солидарности и сотрудничества способно привести к сбою функционирования всего шенгенского пространства. Наконец, в результате отмены контроля на внутренних границах мероприятия в рамках иммиграционной политики одного из государств-членов оказывают неизбежное влияние, незамедлительно или в перспективе, на другие шенгенские страны. Пограничный контроль осуществляется не только в интересах стран, на чьих границах он осуществляется непосредственно, но и всех государств-членов, отменивших внутренние проверки для осуществления свободы передвижения граждан. Поэтому вопрос о модернизации шенгенского законодательства занимает центральное место в политической повестке дня Евросоюза.

Шенгенский режим опирается на солидную правовую основу. Включение шенгенских *acquis* в право ЕС посредством Амстердамского договора продемонстрировало их «перелив» за рамки собственно Шенгенских соглашений. В 2006 году разрозненные шенгенские *acquis* были систематизированы в рамках Кодекса, регулирующего пересечение внутренних и внешних границ. Общие гармонизированные правила и процедуры обязательны для всех государств-членов и обеспечены правовыми санкциями. Реформа Кодекса, предпринятая в 2011-2012 г., стала сигналом для Комиссии действовать в направлении «европеизации» иммиграционной политики и системы убежища и усилило ее решимость защищать шенгенские достижения как центральное звено пространства свободы, безопасности и правосудия. Однако попытки Комиссии утвердить за собой роль главного реформатора шенгенского сотрудничества не увенчались успехом. Государства-члены склоняются к тому, что решение о временном восстановлении пограничного контроля будет все же делом межправительственного сотрудничества, а не

институтов ЕС. В то же время, такое решение ни в коем случае не должно быть единоличным, оно будет приниматься государствами-членами согласованно, при условии учета интересов друг друга.

Одним из очевидных результатов «европеизации» политики регулирования легальной миграции стало сокращение возможностей государств-членов законодательно регулировать права и обеспечение безопасности легально проживающих в странах Евросоюза иммигрантов. Права и гарантии их соблюдения устанавливаются для граждан третьих стран нормативными актами ЕС, что исключает изменение их на уровне национального государства в сторону отличия от установленных на наднациональном уровне параметров и принципов. Многие правила и барьеры, применявшиеся ранее в национальном иммиграционном законодательстве, стали невозможными. В то же время сохранение за странами Евросоюза возможностей самостоятельно определять квоты допуска иностранцев и контролировать национальные рынки труда служит противовесом усилению коммунитарных функций ЕС.

В диссертации анализируется новая модель интеграции иммигрантов «цивилизация» (гражданская) интеграция» (*civic integration*), которую взял на вооружение ЕС. Эту модель следует рассматривать как отход от потерявшей актуальность логики ассимиляции и мультикультурализма, как новую концепцию, посредством которой устанавливается обусловленность интеграции и натурализации. Таким образом, граждане третьих стран проходят процесс ресоциализации – демонстрируют, что они знают, понимают, и уважают историю и принципы государственного устройства принимающей их страны, а также признают ее ценности, равно как и ценности Евросоюза. Подход ЕС к интеграции граждан третьих стран главным образом основывается на условиях, которые должен выполнять приезжий, чтобы ему была обеспечена безопасность проживания, возможность воссоединения с семьей, экономические и социальные права.

В *третьей главе* анализируется концепция внутренней безопасности в формате стратегии ЕС, которая предполагает горизонтальную и вертикальную модель сотрудничества. По горизонтали основные агентства безопасности и государства-члены связаны общими целями, программами, обменом информацией и технологиями. По вертикали все действующие акторы безопасности на региональном, местном и коммунитарном уровнях соединены в рамках «европейской модели безопасности». Важным компонентом стратегии заявлены принципы доступности в получении информации государствами-членами; оперативности в доступе к национальным и европейским базам данных; конвергенции программ обучения.

Полицейское сотрудничество государств-членов концентрируется на нескольких направлениях: противодействия трансграничной преступности: нелегальной иммиграции, наркотрафику, терроризму и др.

ЕС стремится противостоять нелегальной иммиграции путем повышения полномочий агентства ФРОНТЕКС, гармонизацией условий депортации

нелегалов, а также борьбой с «притягивающими» факторами – санкции за использование нелегальной рабочей силы. Наплыв нелегальных иммигрантов из Северной Африки зимой-весной 2011 года продемонстрировал неспособность Евросоюза действовать быстро и эффективно с использованием имеющихся ресурсов; оказался проверкой солидарности государств-членов и даже поставил под сомнение судьбу шенгенского пространства. Финансовая и оперативная помощь государствам, вынужденным сдерживать наплыв желающих проникнуть в Евросоюз, оказалась явно не достаточной. Совершенно очевидно, что Комиссия будет стремиться решить вопрос посредством дальнейшей коммунитаризации иммиграционной политики ЕС. Тем не менее, обострение национального эгоизма государств-членов, вызванное последствиями экономического кризиса и ростом ксенофобии, напротив, сдерживает этот процесс.

Антинаркотическая политика Евросоюза проводится совместно Сообществом и государствами-членами; в некоторых областях, особенно в торговой политике, противодействию незаконному обороту прекурсоров, отмыванию денег, государства-члены передали свою компетенцию на наднациональный уровень. В остальных сферах борьбы с наркотиками Комиссия обладает полномочиями, которые делит с государствами-членами – способствует достижению ими общих позиций и проводит согласованную политику, например, в международном сотрудничестве.

Изменение национальных антинаркотических законов вовсе не приводит автоматически к позитивным результатам на практике, как и в других сферах противодействия организованной преступности. Трудности антинаркотического сотрудничества в настоящее время выявляются при попытках найти преступников и доказать, что они совершают противоправные действия. Поэтому выход из создавшейся ситуации ЕС ищет в усилении взаимодействия государств-членов именно в правоприменительной практике с привлечением, когда необходимо, Европола, Евроюста, стран, не входящих в ЕС, и международных организаций. Положительного результата также ожидается от оперативного сотрудничества государств-членов, а именно – совместных следственных бригад, таможенных операций и расследований, в особенности, если такое сотрудничество подкрепить интенсивным обменом информацией.

Антитеррористическая политика Евросоюза имеет свои характерные черты. Прежде всего, это сочетание единства и разнообразия методов их осуществления. Согласовав общие принципы, цели, механизмы и институциональные структуры, государства-члены до сих пор противятся созданию некоей интегрированной наднациональной структуры противодействия терроризму. Оперативная и разведывательная деятельность в Евросоюзе остается под контролем национальных государств. До сих пор ни одно из агентств ЕС не обладает правоприменительными полномочиями, более того, даже при улучшении ситуации в последние годы им приходится прилагать много усилий для получения необходимой информации от

национальных государств. Сближение законодательства ограничено взаимным признанием судебных решений и гармонизацией основ уголовного права. Таким образом, контртеррористическую политику ЕС можно охарактеризовать как сотрудничество и скоординированность действий.

При этом слабым местом антитеррористической политики ЕС остается выполнение согласованных мероприятий. Существенный разрыв между принятым законодательством и его применением не делает Европу безопаснее, что до сих пор позволяет называть антитеррористическую политику ЕС «бумажным тигром». Положение дел может улучшиться в процессе применения более тщательного мониторинга имплементации законодательства ЕС на национальном уровне, которое началось после учреждения поста Координатора по борьбе с терроризмом, а также с появлением механизма принудительного применения, которое стало возможным в постлиссабонский период.

При осуществлении намерения укрепить полицейское и уголовно-правовое сотрудничество на первый план выходит проблема доверия. Главный инструмент, которым оперирует в данной сфере Европейский Союз – это принцип доступности друг другу, основанный на взаимном признании, в частности, судебных решений, что означает практически полное доверие к правовым и оперативным системам других государств.

События 11 сентября 2001 года поколебали действовавший в странах Евросоюза порядок выдачи разыскиваемых преступников, потребовав более жестких решений, как со стороны национальных государств, так и на уровне ЕС в целом, в борьбе с новыми глобальными угрозами безопасности и интернационализацией преступности. Среди инструментов, которые ЕС использует для достижения своей цели, важное место занимает европейский ордер на арест (ЕОА) – «решение суда одного из государств-членов ЕС, направленное другому государству с целью задержания и передачи разыскиваемого лица для уголовного преследования или тюремного заключения». Практика применения ордера показала, что взаимное признание решений судов стран ЕС по уголовным делам возможно без гармонизации соответствующих законодательств, без создания европейского уголовного кодекса. Однако, для этого многим странам ЕС пришлось существенно менять национальные законы, включая конституционные поправки. Результаты применения ЕОА дали возможность сделать еще несколько шагов в направлении взаимного признания судебных решений – разработать два европейских ордера: на передачу свидетельских показаний и на расследование.

В *четвертой главе «Внешнее измерение пространства свободы, безопасности и правосудия»* подчеркивается что возникновение «внешнего измерения» следует рассматривать в русле двух важных тенденций современного политического развития Европы: исчезновение границы между внутренней и внешней безопасностью и постепенное распространение влияния Евросоюза на третьи страны. Проецирование внутренней политики на внешнеполитическую деятельность особенно характерно для внутренних дел и

юстиции, где сотрудничество с третьими странами подразумевалось изначально. Экономическая интеграция и функционирование Единого внутреннего рынка оказывают заметное воздействие на внешнеполитические действия Евросоюза. Таким же образом внутренние и внешние аспекты развития пространства свободы, безопасности и правосудия тесно связаны. Большинство решений, принятых в рамках пространства, так или иначе, влияют на положение граждан третьих стран.

Принципы «внешнего измерения» сферы внутренних дел и юстиции в диссертации рассматриваются на примере сотрудничества ЕС со странами - объектами политики соседства, государствами Западных Балкан, США и России. В работе подчеркивается, что на начальной стадии разработки политика соседства Европейского Союза вдохновлялась открывающимися возможностями распространить на страны-соседи все преимущества Единого внутреннего рынка ЕС, в том числе, и свободу передвижения лиц. К началу реализации политики взгляды на потенциал свободы передвижения существенно изменились: оказалось, что в сфере краткосрочных виз или легальной миграции Евросоюз мало что может предложить соседям. Для ряда стран перспектива отмены виз для краткосрочных поездок оказалась вполне реальной; что же касается легальной миграции, то на столе переговоров почти не оказалось предложений, которые уже бы не были включены в уже действовавшие соглашения ЕС с соседними странами. Таким образом, весь объем прав и возможностей, которые ЕС уже предоставил гражданам стран-соседей в различных форматах и контекстах, были заново помещены в рамки политики соседства и преподнесены ее участникам как набор «пряников» для того, чтобы побудить их к введению обременительных и не очень выгодных для себя мер. Например, обещание предоставить условия труда и социального обеспечения наравне с гражданами ЕС стало базовым элементом соглашений ЕС со странами Средиземноморья в рамках Барселонского процесса.

Многие важные решения Евросоюза в последние годы в сфере внутренней безопасности, в частности, борьбы с терроризмом, были приняты под влиянием США. Другими словами, продвижение Соединенными Штатами своих законодательных норм и практики, хотя и вызвало определенные трения и напряжение в трансатлантических отношениях, но все же в конечном итоге было принято европейскими партнерами. С другой стороны, отсутствие формальных разногласий относительно ценностей, интересов и принципов сотрудничества служат своего рода балансом существующим различиям в самих подходах к терроризму и культуре противодействия ему: США ведут «войну с террором», тогда как Евросоюз делает меньший акцент на военные аспекты контртеррористической политики, а больше уповает на инструменты дипломатии, международные институты и устранение корней терроризма.

Распространение пространства свободы, безопасности и правосудия на Россию стало важной задачей Евросоюза после расширения. Так же, как и для стран соседства, для России планировался комплекс механизмов и инструментов пространства, его принципов и практики. Для России идея



перехода к безвизовому режиму с Евросоюзом, появившаяся в 2002 году в ходе переговоров о калининградском транзите, стала мощным стимулом к созданию условий для безвизовых поездок граждан – обеспечению их безопасности, поэтому она изначально с энтузиазмом приняла «условия игры», предложенные Евросоюзом. Тем не менее, политики и эксперты сомневались в успехе инициативы. Налицо была определенная асимметрия, которая потенциально могла препятствовать сотрудничеству: Евросоюз рассматривал Россию как источник угроз (наркотрафик, нелегальная иммиграция); Россия же основные угрозы своей безопасности видела на юге. Поэтому получалось, что главным образом сотрудничество России и ЕС будет служить безопасности ЕС, способствуя превращению России в буферную зону, которая сдерживала бы наплыв преступности в Евросоюз. Понятно, что при такой постановке проблемы перспективы сотрудничества вряд ли могли представляться эффективными.

Однако дальнейшие события свидетельствуют об интенсивной деятельности в рамках общего пространства после утверждения соответствующей «дорожной карты» в мае 2005 года. Пока можно оценивать не столько немногочисленные результаты, сколько тенденции создания пространства, а оно постепенно наполняется как конкретным содержанием, так и новыми проблемами.

Установление безвизового режима между Россией и ЕС остается одной из приоритетных целей построения пространства внутренней безопасности. И все же, представляется, что объективно безвизовый режим не является самым ценным элементом создания пространства внутренней безопасности. Для России очень важным становится усиление сотрудничества с ЕС в борьбе с организованной преступностью, особенно с наркотрафиком, который стал угрозой национальной безопасности. Стремление сторон к координации усилий в противодействии угрозам безопасности, которое выразится в конкретных соглашениях и действиях, является необходимым шагом в построении пространства. Таким образом, на первый план в сотрудничестве в сфере внутренней безопасности выходят интересы ЕС и России, если они даже не общие, а лишь совпадающие – таковы основная тенденция развития их отношений в данной сфере. Самым же главным принципом функционирования пространства является равная ответственность партнеров за обеспечение безопасности граждан России и Европейского Союза.

Проведенное исследование позволяет сделать следующие **выводы**.

1. Выявленные характеристики пространства свободы, безопасности и правосудия позволяют рассматривать его как транснациональное политическое пространство в рамках Европейского Союза, охватывающее различные направления сферы внутренних дел и юстиции – совокупность правил и практических действий, которые предпринимает ЕС для защиты своих граждан от широкого спектра внутренних и внешних угроз. Основой развития пространства стало взаимодействие коммунитарного/наднационального и межправительственных методов интеграции. Процесс «европезации» –

формирование коммунитарного/наднационального уровня сферы внутренних дел и юстиции, а также создания правовых, политических и оперативных *acquis* в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия распространился также и за пределы Европейского Союза.

Концепция «пространства» представляется достаточно гибкой, чтобы вместить широкий спектр направлений: политика убежища и иммиграции, пограничный контроль, гражданско-правовое и уголовно-правовое сотрудничество, полицейское сотрудничество. В этих направлениях различаются как цели, так и инструменты их осуществления. Понятие «пространства» в данном контексте имеет еще и территориальную привязку: политические процессы накладываются на параметры географические, таким образом, в его рамках соединяются политические и пространственные характеристики.

2. Решение государств-членов Европейского Союза усилить сотрудничество в сфере внутренних дел и юстиции, создать новые структуры для взаимодействия на европейском уровне было вызвано сочетанием взаимовлияющих внешних и внутренних факторов, главными из которых следует считать создание Единого внутреннего рынка и интернационализацию угроз внутренней безопасности. Положения основополагающих договоров о свободе передвижения и раньше имели потенциальное значение для сферы внутренних дел и юстиции, но лишь в середине 1980-х годов вышли на первый план повестки дня сотрудничества государств-членов. Устранение сохраняющихся препятствий трансграничной экономической деятельности и полноценной реализации «четырёх свобод» потребовали создания пространства безопасности, в рамках которого свобода передвижения и растущая взаимозависимость экономики осложнялись наличием внутренних границ между государствами.

3. В сравнении с другими направлениями политики Европейского Союза процесс европеизации сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции начался гораздо позже, и прошел четыре этапа.

Первый период (домаастрехтский) – середина 1970-х - 1993 годы – стал началом неформального межправительственного сотрудничества стран ЕС вне правовых рамок Сообществ. Сфера внутренних дел и правосудия оставалась компетенцией национальных правительств, институты ЕС оказывали минимальное влияние на формирование повестки дня и принятие решений. Тем не менее, в это время произошли важные события, заложившие основу пространства свободы, безопасности и правосудия: образование в середине 1970-х годов группы ТРЕВИ, в рамках которой началось взаимодействие в вопросах внутренней безопасности, и подписание Шенгенских соглашений, положившего начало созданию пространства без внутренних границ.

Деятельность Специальной рабочей группы по иммиграции, созданной в 1986 году, и группы координаторов, разработавших положения Единого европейского акта, вплотную подвели к началу второго периода – формального межправительственного сотрудничества 1993-1999 годов, или

постмаастрихтского периода. Маастрихтским договором была учреждена трехпорная структура Европейского Союза, при этом внутренние дел и юстиции отнесены к «третьей опоре» или сфере общих интересов, уже в рамках ЕС, но все еще строго на основе межправительственного сотрудничества.

Третий период—1999 - 2009 годы—ознаменовался эволюцией сотрудничества государств-членов в сторону частичной коммунитаризации «третьей опоры» - перенесением иммиграционной политики и политики убежища, а также сотрудничества в гражданско-правовой области в «первую» опору, регулируемую новым разделом Амстердамского договора, в рамках которого Шенгенские соглашения приобрели статус неотъемлемой части *acquis communautaire*.

В целом, за 40 лет во внутренних делах и юстиции произошел серьезный сдвиг в сторону наднационального регулирования – передачи компетенций с национального на коммунитарный уровень и изменения процесса принятия решений. Начавшись как межправительственное взаимодействие, сфера внутренних дел и юстиции преобразовалась в пространство свободы, безопасности и правосудия. Для данной модели взаимодействия характерны сочетание элементов традиционного коммунитарного (наднационального) метода с межправительственным, относительная слабость гармонизации законодательств и акцент на оперативное сотрудничество между государствами-членами. Развитие пространства стало одним из ключевых направлений деятельности Европейского Союза; были созданы его основные институциональные, правовые, политические и финансовые его структуры. Все это время формирование законодательной и политической базы пространства замедлялось недоверием государств-членов к «европеизации» сферы внутренних дел и юстиции, которые традиционно считались оплотом суверенитета государства. Противоречия между интересами государств-членов и инициативами Комиссии оказали серьезное влияние на развитие сферы внутренних дел и юстиции.

Тем не менее, в постамстердамский период произошел важный переход от чисто функционального содержания пространства как набора направлений, компенсирующих негативные последствия отмены внешних границ, к комплексному всеобъемлющему подходу к защите от угроз внутренней безопасности, отвечающему потребностям граждан ЕС.

Четвертый период, пожалуй, самый противоречивый, начался в декабре 2009 года, когда пространство свободы, безопасности и правосудия Евросоюза вступило в новый важный этап интеграционного процесса. Лиссабонский договор устранил многие препятствия, тормозившие развитие пространства, положив конец его делению на опоры. К началу 2010 года пространство приобрело новый институциональный и правовой контур. Вступление в силу Лиссабонского договора разделило историю пространства на до- и постлиссабонский периоды. Таким образом, была завершена реформа внутренних дел и юстиции, начатая Амстердамским договором. Новая конфигурация пространства свободы, безопасности и правосудия стала основой

для совершенствования и развития наднациональной составляющей пространства.

4. Однако ожидавшемуся ускорению этого процесса помешал финансово-экономический кризис, особенно последовавший за ним кризис социально-политический и рост евроскептицизма. Первыми «жертвами» кризиса стали шенгенские достижения и политика убежища. Шенгенская реформа назревала давно, по мере того, как южные страны ЕС демонстрировали неспособность остановить потоки нелегалов. Обострение ситуации на средиземноморском направлении, вызванное не только кризисом, но и последствиями падения авторитарных режимов в североафриканских странах, спровоцировало несогласованные действия государств-членов по обеспечению безопасности своих границ. Важно отметить, что спасение как шенгенских достижений, так и всего пространства свободы, безопасности и правосудия Комиссия ЕС видит в усилении наднациональной составляющей формирования пространства. Стремясь использовать в этих целях кризисную ситуацию, Комиссия добивается расширения функций агентства ФРОНТЕКС, гармонизации процедуры предоставления убежища, укрепления дисциплины членов шенгенской группы, солидарности в распределении беженцев по странам ЕС.

В данном случае мы наблюдаем очевидный пример противоречия европейской интеграции: между объективными потребностями интеграционной группировки в усилении сотрудничества и гармонизации действий, с одной стороны, и национальными интересами ее участников. Национальный эгоизм особенно усилился в период финансово-экономического и социально-политического кризиса, одним из последствий которого стало желание государств-членов играть ведущую роль, в том числе в области внутренних дел и юстиции. Наиболее очевидная причина медленного выполнения программ развития пространства – пассивное сопротивление национальных государств процессу нормативной конвергенции и гармонизации. Стоит особо подчеркнуть, что подобное сопротивление наблюдается, несмотря на применение в рамках пространства «гибкой интеграции», целого ряда изъятий и исключений для государств-членов, заложенных в Амстердамском и усиленных Лиссабонским договором.

5. Со вступлением в силу Лиссабонского договора институциональный баланс пространства свободы, безопасности и правосудия сместился в сторону усиления роли наднациональных институтов ЕС - Комиссии, Европарламента и Суда.

Традиционно в сфере внутренних дел и юстиции Совет играл самую важную роль в законодательном процессе и определении приоритетных направлений развития пространства. Однако доминирование Совета постоянно оспаривалось не только Комиссией, но и Европарламентом уже в пост-амстердамский период. Комиссия изначально была основным двигателем «европеизации» внутренних дел и юстиции. Лиссабонская реформа усилила ее полномочия, равно как и повысила роль Европарламента в принятии решений. Суд ЕС в новой институциональной структуре получил широкие компетенции в

толковании нормативных актов, которые одобрены институтами ЕС в любой области пространства свободы, безопасности и правосудия.

В целом же усиление роли институтов ЕС в рамках пространства, постепенное расширение полномочий специализированных агентств, создание комитета КОЗИ – прообраза европейского министерства внутренних дел, планы учреждения Европейской прокуратуры и Службы внутренней безопасности при Комиссии – все эти существующие и наметившиеся тенденции демонстрируют намерение Евросоюза продвигаться по пути создания «скелета» пан-европейского государства, хотя прямо такая цель в официальных документах Евросоюза не фиксируется. Такое положение вещей дает основание говорить о примере углубления политической интеграции в сфере внутренних дел и юстиции. В то же время сохраняется и даже усиливается в период кризиса влияние и межправительственного метода, что выражается в разделении законодательной инициативы Комиссии с государствами-членами, сильной роли национальных государств и парламентов в процессе принятия решений и их имплементации. Поэтому, оценивая роль Лиссабонского договора в эволюции пространства, следует говорить не столько об усилении или уменьшении влияния его наднациональной составляющей, сколько об укреплении взаимосвязи наднационального и межправительственного методов интеграции. «Сопутствующим фактором» усиления наднациональной составляющей пространства становится сохранение и эволюция форм межправительственного метода, что служит компромиссом и определяет баланс сил в рамках сферы внутренних дел и юстиции.

6. Влияние логики межправительственного подхода на формирование стратегий на наднациональном уровне способствовало появлению нескольких факторов, которые определяют современное функционирование пространства.

Первый из них - сохраняющееся, хотя и неформально, разделение пространства на направления сотрудничества, относившиеся прежде к «первой» и «третьей» опорам. Подобное разделение имело место в долиссабонский период, когда разные части пространства регулировались различными со всеми вытекающими отсюда сложностями политического и правового характера. Лиссабонский договор переформатировал структуру пространства, покончив с его формальным разделением на две асимметрично развивающиеся составные части посредством введения процедуры совместного принятия решений и квалифицированного голосования в Совете. Однако, отставание коммунитаризации направлений бывшей «третьей опоры» будет сохраняться в течение некоторого времени. Согласование вопросов сотрудничества полицейских и судебных органов будут приниматься труднее, чем в сфере иммиграционной политики и гражданско-правового сотрудничества, где уже накоплен значительный опыт достижения результатов, поэтому есть опасения, что в течение некоторого времени сохранится «виртуальное» законодательство в ряде областей.

Исследование позволяет сделать вывод, что сохранение асимметрии в развитии двух частей пространства стало главной причиной кризиса

шенгенской системы. Значительно продвинувшись по пути коммунитаризации направлений политики, связанной со свободой передвижения лиц, государства-члены остались на принципах межправительственного сотрудничества в обеспечении безопасности этого передвижения, в частности, борьбы с нелегальной иммиграцией и организованной преступностью. Отсутствие согласованных мер и солидарности, отягощенное кризисом, ставит под сомнение одно из главных достижений Евросоюза – шенгенские *acquis*.

Второй фактор – дифференциация, гибкость и фрагментация. В своем стремлении усилить наднациональную составляющую сотрудничества в сфере внутренних дел и юстиции институты Евросоюза вынуждены были согласиться на «гибкую интеграцию» и дифференциацию. Наличие значительного количества исключений из общих правил для, главным образом, Великобритании, Ирландии и Дании, закрепленных законодательно, обусловили неоднородность пространства. Лиссабонский договор усилил потенциальную опасность возникновения множества групп по интересам, которые способны затормозить процесс интеграции в рамках пространства свободы, безопасности и правосудия, двигаясь в противоположных друг другу направлениях.

Третий фактор – все еще сохраняющаяся практика следования минимальным стандартам в законодательстве и принцип национального доминирования. Последствиями практиковавшегося в долиссабонский период единогласия в Совете в ряде областей внутренних дел и юстиции стало утверждение нормативно-правовых актов на основе наименьшего общего знаменателя. Такая процедура даже после перехода к квалифицированному большинству все еще продолжает служить интересам и приоритетам определенных государств-членов, которые добились наибольших успехов в обсуждении в рамках Совета того или иного проекта законодательства. Сформировавшаяся таким образом модель принятия нормативно-правовых актов оставляет государствам-членам широкую свободу маневра при переносе положений директив в национальное законодательство. Нет сомнений, что подобная практика подрывает логику, обоснованность и само понятие «общего» характера той или иной политики Евросоюза, поэтому требует мониторинга имплементации положений директив ЕС в национальное право.

Четвертый фактор – усиление политических сетей, влияние новых методов управления как альтернативы наднациональному регулированию пространства. Так, Комиссия предложила открытый метод координации (ОМК), добиваясь не столько гармонизации законодательств и практик в тех областях, где это было сопряжено со значительными трудностями, сколько координации на основе общих целей и принципов политики государств-членов путем обмена информацией и мониторингом выполнения ими своих правовых и политических обязательств. Этот альтернативный метод не вписывается в традиционную схему принятия решений, права ЕС и его институциональные рамки, а является скорее неформальным и более мягким средством

регулирования, чем правовые инструменты, и применяется там, где более жесткие формы управления в виде нормативно-правовых актов не работают.

Таким образом, несмотря на очевидный прогресс в развитии пространства свободы, безопасности и правосудия, Европейский Союз далек от идеи унифицированной общей политики внутренних дел и юстиции.

7. Под эти углом зрения следует рассматривать и результаты развития пространства свободы, безопасности и правосудия ЕС: создание правовой и политической базы, механизмов обмена информацией и оперативного сотрудничества, развитие «внешнего измерения» пространства.

Вряд ли стоит оспаривать очевидные достижения Евросоюза в сфере формирования общего подхода и к иммиграционной политике, тем более, если принять во внимание традиционно различные взгляды на проблему у государств-членов и трудности в согласовании даже минимальных общих стандартов. За время, прошедшее с момента начала коммунитаризации иммиграционной политики по Амстердамскому договору, можно констатировать, что основы ее созданы уже и де-факто. В то же время разногласия государств-членов продолжают препятствовать достижению ощутимых результатов. Трудности в разработке и принятии нормативных актов, задержки в их имплементации на национальном уровне, отсутствие солидарности государств-членов приводят к тому, что основную нагрузку по сдерживанию наплыва мигрантов продолжают нести государства, расположенные на границе Евросоюза, а также те, кто принимает у себя наибольшее число иностранцев. В отсутствии общей политики регулирования легальной иммиграции сотрудничество в сфере интеграции иммигрантов осуществляется посредством «мягких» инструментов координации действий государств-членов, прописанных в «Руководствах по интеграции и «Общих базовых принципах» рекомендательного, не обязывающего характера.

Резкий рост миграционных потоков весной 2011 года, по существу, вызвавший кризис шенгенской системы и солидарности государств-членов, еще раз продемонстрировал, что любые внешнеполитические действия государств-членов и Евросоюза в целом имеют вполне определенные последствия и для внутривнутриполитической ситуации, в том числе и для развития пространства свободы, безопасности и правосудия.

8. Преобладание не обязывающих правовых инструментов и акцент на оперативном сотрудничестве соответствующих ведомств государств-членов замедлили европеизацию уголовно-правового и полицейского сотрудничества в рамках пространства. Тем не менее, определенный прогресс был отмечен в деле облегчения обмена информацией между национальными правоохранительными ведомствами при посредстве Европола и его сети офицеров связи, а также экспертной и научно-технической поддержки. Интеграция полицейских служб происходит за счет сетевого сотрудничества и формирования общего свода оперативных практических достижений. Взаимодействие сетей призвано не только повысить эффективность полицейского сотрудничества, но и укрепить

доверие между представителями национальных правоохранительных систем, которые сильно отличаются друг от друга.

9. Трудно переоценить значение замены традиционной экстрадиции Европейским ордером на арест – ускоренной процедурой, которую судебные власти национальных государств могут применять для передачи подозреваемых или скрывающихся преступников. Таким образом, сотрудничество между государствами членами распространилось и на сферу наказаний за преступные действия, а, кроме того, национальные правовые системы начали практиковать принцип взаимного признания. Доверие между правоохранительными ведомствами достигает такого уровня, что уголовное законодательство одного государства признается в качестве правовой основы для осуществления судебной процедуры в другом.

Борьба с терроризмом и организованной преступностью будет осуществляться национальными государствами при усилении наднациональной составляющей сотрудничества. Европейский ордер на арест способен существенно укрепить взаимодействие полицейских и судебных ведомств в Евросоюзе на основе взаимного доверия. Он служит одним из важных инструментов в достижении «высокой степени безопасности» путем противодействия тяжким преступлениям, включая терроризм.

10. «Внешнее» измерение стало неотъемлемой частью сферы внутренних дел и юстиции Евросоюза. За сравнительно короткий период – десятилетие - Европейский Союз освоил новую роль международного актора в сфере внутренних дел и юстиции. В вопросах борьбы с организованной преступностью и терроризмом, регулирования миграционных потоков страны мира и организации апеллируют к ЕС как к полноправному участнику международных переговоров.

В постлиссабонский период расширяются возможности применения механизмов внешнего управления. Лиссабонская реформа позволяет накапливать законодательство и практики, усиливая наднациональный уровень пространства в целом, как и его дальнейшее распространение за границы Евросоюза. Вместе с тем, из-за несостоятельности попыток ЕС осуществить внешнее управление только посредством применения такого механизма европеизации как обусловленность возникают новые возможности и формы международного сотрудничества, применение других механизмов европеизации – социализации и модели извлечения уроков. Асимметричная взаимозависимость проявляется в противоположной ситуации, когда ЕС не устанавливает нормы, а лишь следует им, в частности, в отношениях с США по вопросу о передаче данных о пассажирах авиарейсов (PNR).

11. Пространство свободы, безопасности и правосудия России-ЕС представляется результативным, несмотря на то, что работа по наполнению его конкретным содержанием проходит медленно и трудно. Налицо воплощение в конкретные действия риторики, в том числе, рассуждений лидеров ЕС и России о важности сотрудничества, совместных заявлений, наконец, самого



содержания «дорожной карты». «В работе» находятся практически все ее положения, хотя результаты взаимодействия сторон неоднозначны.

На развитие пространства существенное влияние оказывает характер отношений сторон. Было бы преждевременным делать вывод об установлении равноправных партнерских отношений в построении общего пространства внутренней безопасности. Прежнее восприятие России как угрозы выявляется, прежде всего, в отдалении перспективы установления безвизового режима. Со своей стороны, Россия по-прежнему подозревает Евросоюз в намерении использовать совместные достижения лишь в собственных интересах, поэтому не выказывает энтузиазма в реализации согласованных инициатив.

В сотрудничестве по борьбе с угрозами внутренней безопасности отсутствуют серьезные противоречия, которые заблокировали бы взаимодействие в том или ином направлении. Тем не менее, стремление России к равноправным партнерским отношениям в рамках пространства и отстаивание собственных интересов способно замедлить его формирование.

12. Отношения России и ЕС в рамках пространства имеют свои особенности. По характеру сотрудничества по вопросам внутренней безопасности Россия скорее ближе к модели отношений «ЕС – страны политики соседства» (где ЕС – экспортер норм), чем ЕС-США, где Евросоюз не является «нормативной силой» и не осуществляет внешнего управления. Механизмы европеизации, которые Евросоюз использует в сотрудничестве с Россией, те же, что и в политике соседства. Применение принципа обусловленности ограничено сферой «безвизового диалога», где Россия является «чистым просителем». Социализация применяется также ограничено, поэтому самым распространенным механизмом европеизации для России становится модель извлечения уроков. Перенесение европейского опыта на российскую почву там, где это целесообразно, будет особенно заметно в рамках открывшегося миграционного диалога России и ЕС.

Баланс сотрудничества в рамках «дорожной карты» России и ЕС смещен в сторону обеспечения безопасности, тогда как такие направления как «свобода» и «правосудия» обеспечены в меньшей степени. Продвижение к безвизовому режиму – центральное направление «общего пространства внутренней безопасности» существенно портит образ сотрудничества. Некий «эрзац» безвизового режима, предложенный России в виде облегченной процедуры выдачи виз теоретически смог бы сыграть положительную роль как шаг к продвижению к безвизовому режиму. Однако, «облегченная процедура» работает без должного эффекта, на который, может быть, рассчитывали стороны.

Отмена визового режима могла бы иметь важнейшее политическое значение для сотрудничества сторон, подобное решение стало бы огромным шагом для укрепления доверия между ними, которое находится на крайне низком уровне. В том, что оно откладывается, виновата не «дорожная карта», поскольку вся работа в ее рамках по подготовке отмены виз была проведена качественно и последовательно. Переход на безвизовый режим возможен лишь

при новом качестве отношений сторон, действительно партнерских, во всех направлениях сотрудничества. Поэтому и формирование пространства внутренней безопасности в целом невозможно рассматривать вне развития всей структуры взаимоотношений России и ЕС, в частности, отдельно от результатов переговоров по новому базовому соглашению.

Отсутствие доверия на уровне политических контактов между Россией и Евросоюзом не может не ограничивать деятельность в рамках пространства внутренней безопасности. Работа над «дорожной картой» могла бы быть содержательнее при наличии большего взаимопонимания сторон.

## **ПО ТЕМЕ ДИССЕРТАЦИИ ОПУБЛИКОВАНЫ СЛЕДУЮЩИЕ РАБОТЫ:**

### **Монография и брошюры**

1. Пространство свободы, безопасности и правосудия Европейского Союза. М.: Европейский учебный институт при МГИМО(У): Гриф и К, 2011. 367 с. (23 п.л.)
2. Иммиграционная политика Европейского Союза. М.: Русский сувенир, 2010. 129 с. (8,125 п.л.)
3. Russia's Engagement with the JHA and the Question of Trust. Brussels: CEPS, 2002. 12 p. (0,8 п.л.)
4. EU-Russia Cooperation in Justice and Home Affairs in the Context of Enlargement. Louvaine-la Neuve: Louvaine-la Neuve Université, 2002. 22 p. (1,3 п.л.)
5. Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка: границы, содержание, механизмы. М.: АЕВИС, 2002. 79 с. (5 п.л.)

### **Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, включенных в перечень ВАК**

6. О транснациональных пространствах и международных регионах. Рецензия // Полис. 2012. № 4. С.181-184. (0,3 п.л.)
7. Европейский Союз и общая система убежища // Современная Европа. 2012. № 1. С.5-16. (0,8 п.л.)
8. Антитеррористическая политика Европейского Союза // МЭиМО. 2011. № 2. С.47-57. (0,8 п.л.)
9. Трудный путь от экстрадиции к европейскому ордеру на арест // МЭиМО. 2010. № 10. С.22-31. (0,7 п.л.)
10. Лиссабонский договор: реформа пространства свободы, безопасности и правосудия как шаг к углублению политической интеграции Европейского Союза // Актуальные проблемы Европы. 2010. № 2. С.102-127. (1,6 п.л.)
11. Иммиграционная политика ЕС от Амстердама до Лиссабона // МЭиМО. 2010. № 4. С.42-51. (0,7 п.л.)

12. На пути к обновленной Европе. «Европейское пространство свободы, безопасности и правопорядка» – новый проект ЕС // Современная Европа. 2001. № 3. С.24-36. (0,5 п.л.)

13. Some Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime // European Journal of Migration and Law. 2003. Vol. 5, N 2. P. 229-247. (1,2 п.л.)

14. Безопасность и правопорядок в расширяющемся Евросоюзе // Космополис. 2004/2005. №4 (10). С.65-77. (0,8 п.л.)

#### **Прочие статьи, главы в коллективных монографиях и другие научные публикации**

15. Пространство свободы, безопасности и правосудия как политический проект Европейского Союза / Европейский Союз в XXI веке: время испытаний /Под ред.О.Ю.Потемкиной, Н.Ю.Кавешникова, Н.Б.Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. С.281-306. (1,6 п.л.)

16. Проблема доверия России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия / Европейский Союз в XXI веке: время испытаний /Под ред.О.Ю.Потемкиной, Н.Ю.Кавешникова, Н.Б.Кондратьевой. М.: Весь мир, 2012. С. 500-518. (1,1 п.л.)

17. Европейский Союз как игрок на международной арене. Публикации Российского совета по международным делам, 23.10.2012. 0,6 п.л. [Электронный ресурс] URL: [http://russiancouncil.ru/inner/?id\\_4=948#top](http://russiancouncil.ru/inner/?id_4=948#top)

18. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейская интеграция: учебник /Под ред. О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2011. С.254-272. (1,1 п.л.)

19. Борьба Европейского Союза с нелегальной иммиграцией: опыт для ЕврАзЭС. ЕврАзЭС и интеграционный опыт ЕС /Под ред. М.Г.Носова. М.: Русский сувенир, 2009. С.93-122. (Доклады Института Европы № 242). (1,8 п.л.)

20. Пространство свободы, безопасности и правосудия: завершение "конституционной одиссеи": Отношения России-ЕС на пороге перемен. *Liber amicorum* в честь профессора Л.М.Энтина // Аксиома. 2009. С.383-403.(1,25 п.л.)

21. Политика Европейского Союза по борьбе с нелегальной иммиграцией и торговлей людьми // Международные исследования. Общество. Политика. Экономика. Астана. 2009. № 1. С.27-48. (1,2 п.л.)

22. ЕС: конституционный тупик или продолжение реформы? // Современная Европа. 2008. № 4. С.59-72. (0,8 п.л.)

23. EU-Russia cooperation in Justice and Home Affairs // The EU-Russia Review. 2006. N 2. P.39-46. (0,6 п.л.)

24. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейский Союз: Справочник /Под ред. Ю.А.Борко, О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2003. С.162-178. (1,0 п.л.)

25. Борьба с нелегальной иммиграцией. Безопасность Европы /Под ред. В.В.Журкина. М.: Весь мир, 2011. С.616-650. (2 п.л.)

26. Наркотрафик - растущая опасность // Безопасность Европы/Под ред. В.В.Журкина. М.: Весь мир, 2011. С.549-580. (2 п.л.)

27. Пространство внутренней безопасности России и ЕС: тенденции и перспективы развития // Россия – Европейский Союз: на пути к четырем пространствам /Отв. ред. Д.А.Данилов. Ин-т Европы РАН. - М.: Русский сувенир, 2008. С.35-60. (Доклады Института Европы; № 225. Ч.II). (1,6 п.л.)

28. Расширение и новые границы Евросоюза: сотрудничество стран ЕС и ЦВЕ в сфере внутренних дел и юстиции // Расширение ЕС и интересы России /Под ред. Ю.А.Борко, О.В.Буториной. М.: Деловая литература, 2006. С.214-241. (1,7 п.л.)

29. Ramifications of Enlargement on the EU-Russia Relations and the Schengen Regime // Justice and Home Affairs in the EU. Liberty and Security Issues after Enlargement /Ed. by J.Аpar. L.: Edward Elgar Publ., 2004. P. 299-317. (1 п.л.)

30. Сотрудничество России и ЕС в сфере трансграничной безопасности // Россия перед Западом и Востоком: мосты в будущее /Под ред. Н.П. Шмелева. М.: Междунар. отношения, 2003. С.385-406. (1,3 п.л.)

31. Сотрудничество в сфере внутренних дел и правосудия // Европейского Союза на пороге XXI века. Выбор стратегии развития /Под ред. Ю.А.Борко, О.В.Буториной. М.: УРСС, 2001. С.193-235. (2,6 п.л.)

32. Основные тенденции современных миграционных процессов в Западной Европе: проблемы политики и этносоциальной адаптации // Этнические проблемы и политика государств Европы. М.: Старый сад, 1998 ( в соавт. с Грацианской Н.Н.). С.40-92. (Авт.вклад 1,75 п.л.)

**Работы, опубликованные в материалах всероссийских и международных конференций, приравненные к статьям перечня ВАК РФ (п. 11 в ред. Постановления Правительства РФ от 20.04.2006 N 227)**

33. Проблема доверия России и ЕС в рамках общего пространства свободы, безопасности и правосудия //Мир XXI века: сценарии будущего для России. Под ред. Ал.А.Громыко. М.: Рус.сувенир, 2012. С.149-155. (Доклады Института Европы, № 274). (0,3 п.л.)

34. Евросоюз в борьбе с новыми вызовами безопасности //Евросоюз: новые проблемы, решения, перспективы/ Под ред. В.П.Федорова. Часть I. Внутренние и внешние проблемы ЕС. М.: Рус.сувенир, 2010. С. 83-96. (Доклады Института Европы, № 260). (0,8 п.л.)

35. Проблема границ в отношениях России и Европы. Опыт Второй мировой войны для Европы XXI века. М.: Рус.сувенир, 2011. С.51-61. (0,6 п.л.)

36. EU-Russia Cooperation in Justice and Home Affairs. The Global Dimension of European Constitutional Integration. A cura di Castorina E., Policastro P. Torino: G. Giappichelli Editore, 2010. P.450-455. (0,4 п.л.)

37. EU-Russia Cooperation on the Common Space of Freedom, Security and Justice? A Challenge or an Opportunity? // European Security. 2010. Vol.19. Issue 4, P. 551-568. (1,0 п.л.)

38. EU and Russia in Search of Strategic Partnership /O.Potemkina, N.Kaveshnikov // European Integration without EU Membership: Models, Experiences, Perspectives. Florence: European Union Institute // Max Weber Working Papers. 2009. P.47-59. (Авт. вклад – 0,7 п.л.)

39. От «миски с салатом» к «томатному супу»: кризис мультикультурной модели интеграции иммигрантов? // Мигранты: социальная адаптация и конфликты. М.: Рус.сувенир, 2007. С.33-40. (Доклады института Европы, № 201). (0,3 п.л.)

40. Гуманитарные векторы межкультурных связей // Альманах «Вызовы XXI века». М.: Институт экономики РАН; Институт Европы РАН, 2007. С.64-87.(1,4 п.л.)

41. A 'Friendly' Schengen Border and Illegal Migration: The Case of the EU and its Direct Neighbourhood // "Soft or Hard Borders?: Managing the Divide in an Enlarged Europe" /Ed. By J. DeBardeleben. Aldershot: Ashgate, 2005. P.165-182. (1,0 п.л.)

Подписано в печать: 25.01.2013  
Объем: 2,5 усл.пл.  
Тираж: 100 экз. Заказ № 50  
Отпечатано в типографии «Реглет»  
119526, г. Москва, ул. Рождественка, 5/7, стр.1  
(495) 978-43-34; [www.reglet.ru](http://www.reglet.ru)